UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

# Le Droit d'Asile

DANS LA

# Guerre Maritime

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT

POUR LE DOCTORAT SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

Paul KESSELER

*Soutenue le Jeudi 22 Juillet 1920, à 16 heures et demie*
*devant le Jury d'examen*

EXAMINATEURS DE LA THÈSE :

MM. CHRÉTIEN, *Professeur*. . . *Président.*
RENARD, *faisant fonc d'agrégé* *Suffragant.*
DUEZ, *chargé de cours* . . . *Suffragant.*

MACON
J. BUGUET - COMPTOUR, IMPRIMEUR
4, RUE ST-NIZIER ET 1, RUE SENECÉ

1920

Thèse
Nancy
1920.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547202_0045

83774.

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

# Le Droit d'Asile

DANS LA

# Guerre Maritime

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT

POUR LE DOCTORAT SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

Paul KESSELER

*Soutenue le Jeudi 22 Juillet 1920, à 16 heures et demie*

*devant le Jury d'examen*

EXAMINATEURS DE LA THÈSE :

MM. CHRÈTIEN, *Professeur*. . . *Président.*
RENARD, *faisant fonc d'agrégé* *Suffragant.*
DUEZ, *chargé de cours* . . . *Suffragant.*

# FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

*Doyen :* M. GENY (✪ I).

*Doyen et professeur honoraire :* M. BINET (✲, ✪ I).

*Professeur honoraire :* M. MAY (✲, ✪ I).

MM. GARNIER (✪ I), professeur d'Economie politique.

GAVET (✪ I), professeur d'Histoire du Droit.

CHRÉTIEN (✪ I), professeur de Droit international public et privé.

GENY (✪ I), professeur de Droit civil.

MICHON (✪ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (✪ I), professeur d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques.

ROLLAND (✪ I), professeur de Droit administratif, chargé de cours près la Faculté de Droit de Paris.

SENN (✲ ✪ A), professeur de Droit romain.

MOREL (✪ A), professeur de Droit civil.

GUYOT (✲ ✲), agrégé chargé d'un cours de Droit civil.

SIMONNET (✪ I), docteur en droit, chargé des fonctions d'agrégé et des cours de Droit commercial et de Droit civil (capacité).

RENARD (✪ I), docteur en droit, chargé des fonctions d'agrégé et des cours de Droit criminel, de Droit administratif (doctorat) et de Droit public et administratif (capacité).

DUEZ (✲), docteur en droit, chargé des cours d'Eléments du Droit constitutionnel et de Droit public (3e année).

HENRY, docteur en droit, chargé des cours de Procédure civile et de voies d'exécution.

MELIN (✪ A), docteur en droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (✪ I), secrétaire.

---

*La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.*

# INTRODUCTION

Le droit d'asile se rattache à l'une des branches les plus vastes et les plus importantes du droit international public, nous voulons dire la neutralité. Il est donc nécessaire de définir cette notion.

En quoi consiste la neutralité ? Elle est la situation des Etats, qui, au cours d'une guerre, ne prennent pas parti pour l'un des adversaires contre l'autre et qui entendent continuer à user des droits de la paix dans leurs rapports avec les belligérants, dans la mesure où ils ne sont pas contraires au droit de guerre de ces derniers. *

La neutralité dérive de l'usage légitime du droit de souveraineté, et appartient ipso jure à toute Puissance qui ne prend pas part en fait aux hostilités. Envisagée du côté neutre, elle est en somme un état de paix continué, mais modifié par l'exercice licite du droit de la guerre par les belligérants.

(*) M. Chrétien. Cours de Doctorat, Nancy, 1912-1913.

Ce régime de neutralité comporte des avantages multiples et comprend des droits importants, mais entraîne aussi toute une série de devoirs, dont la plus stricte application est la condition sine qua non de la légitimité de cette situation spéciale. En effet, par suite de l'existence des hostilités au sein de la Société Internationale, l'Etat qui veut rester neutre va se trouver investi de droits nouveaux et en contrepartie sera soumis à diverses obligations qui réclameront la plus sévère exécution. Ces droits et devoirs des Puissances non parties à la guerre sont presque toujours en corrélation directe, en ce sens que ce qui constitue un droit pour le neutre forme aussi pour lui une obligation, et que s'il est autorisé à faire valoir un droit vis-à-vis des belligérants, il doit aussi leur en imposer le respect.

Les droits des Etats neutres sont, nous l'avons dit, fondés sur le grand principe de souveraineté; il comprend notamment pour le neutre la possibilité de continuer librement son commerce avec les autres nations restées en paix, ou avec les ressortissants des Puissances belligérantes, et le droit à l'inviolabilité de son territoire.

Ces droits sont pourtant restreints par suite de la coexistence anormale de l'état de paix et de l'état de guerre dans la Société Internationale, spécialement par les obligations nées de l'abstention et aussi par les principes supérieurs d'humanité.

Les devoirs des Puissances neutres sont d'une importance capitale; le plus général est sans contredit le devoir d'abstention qui consiste dans l'obligation pour

le neutre de ne pas s'immiscer dans les hostilités survenues entre deux ou plusieurs Etats.

A l'abstention, se rattache étroitement l'idée d'impartialité, qui en est en somme le corollaire, et en vertu de laquelle le neutre ne peut ni ne doit favoriser l'un des belligérants aux dépens de l'autre. Ces deux devoirs sont si voisins qu'on peut les réunir dans une seule obligation : « abstention impartiale de toute participation directe ou indirecte, active ou passive, à la lutte engagée » (*); celle-ci se traduit pratiquement par la non intervention dans le conflit.

La non participation aux hostilités se présente sous deux aspects différents : parfois elle se manifeste par la fourniture aux belligérants de denrées, ou d'approvisionnements n'ayant pas un caractère propre à favoriser les opérations militaires au détriment de l'un ou de l'autre : c'est l'application des devoirs d'impartialité; parfois elle se traduit par l'absence de toute immixtion, soit directe, soit indirecte dans le conflit en cours : c'est la manifestation des devoirs d'abstention.

Au surplus, abstention ne veut pas dire inaction; le neutre peut être appelé à devenir plus qu'un spectateur impassible, et à prendre un rôle actif, notamment en ce qui concerne la défense de son propre territoire dont il est tenu d'assurer le respect envers et contre tous les belligérants, au besoin même en faisant usage de la force.

Les devoirs des neutres, comme ses droits, souffrent aussi un tempérament, lorsqu'ils sont en opposition formelle avec les lois de l'humanité; alors, par exception, et pour éviter des interprétations par trop rigoureuses,

(*) Martin. Op. cit., p. 7.

la doctrine et la pratique internationale autorisent le neutre à faire fléchir ses rigides obligations en faveur des belligérants victimes de la destinée.

Les droits et devoirs des neutres considérés non plus du point de vue général, mais dans leurs applications pratiques, sont très nombreux et ont trait pour une grande part à l'inviolabilité du territoire neutre. En temps de paix, un Etat peut admettre, si bon lui semble, le passage de forces armées étrangères et leur libre circulation sur son territoire; il peut les soumettre à des conditions plus ou moins restrictives ou ne pas les autoriser. En temps de guerre, aucune option n'est possible, un devoir strict s'impose, celui de refuser formellement à toute force armée belligérante l'usage, si minime soit-il, du territoire neutre. Aucune manœuvre de troupes ne sera tolérée par l'Etat neutre dans les limites de sa juridiction; il y empêchera l'entrée de troupes combattantes et internera celles qui par erreur, ou par suite d'une défaite auront franchi ses frontières. Une exception est admise à cette règle rigoureuse en faveur des blessés et malades; ceux-ci pourront, s'il y consent et sous réserve de l'égalité de traitement de tous les belligérants être hospitalisés chez le neutre.

Il est également manifeste qu'une Puissance neutre ne saurait tolérer l'occupation d'une portion quelconque du sol national, ni la perpétration d'actes de guerre dans les limites de sa juridiction, ni les dépôts d'armes, de munitions, de vivres, qui présentent un caractère manifestement hostile; au besoin, elle pourra et devra faire usage de la force pour contraindre un belligérant trop audacieux, à respecter sa neutralité.

Un Etat neutre ne permettra pas à l'intérieur de ses frontières la formation de corps combattants, ni l'établissement de bureaux d'enrôlement, ni l'installation de bureaux télégraphiques; il pourra autoriser l'émission d'emprunts, à condition de n'y point souscrire lui-même et de ne pas les garantir, l'usage de ses lignes télégraphiques publiques, ou l'exportation d'armes et de munitions par ses ressortissants, le tout sans rompre sa neutralité. On ne lui fera pas grief de recevoir des prisonniers évadés, ou de tolérer des manifestations de sympathie pour l'un ou l'autre belligérant.

Sur mer, une Puissance neutre a des droits et des devoirs analogues. Avant de les exposer, il nous faut donner quelques explications sur la nature et l'étendue du territoire maritime de l'Etat.

En quoi consiste-t-il? Il comprend deux parties : l'une est constituée par les eaux nationales; ce sont les faibles indentations de la mer dans le territoire terrestre, rades, golfes, baies, dont l'ouverture est inférieure à dix milles marins; la seconde porte le nom d'eaux littorales ou territoriales et comprend une bande de mer épousant toutes les sinuosités du rivage, et dont la largeur est, en principe, limitée à l'extrême portée d'un canon placé sur la côte. En pratique, la distance de trois milles marins est à peu près unanimement adoptée.

L'Etat a, sur ces eaux, un droit plus ou moins étendu suivant leur qualité : il est investi de la souveraineté sur ses eaux nationales, tandis que sur les eaux territoriales, il n'est titulaire que des droits juste suffisants pour assurer la protection de son territoire

terrestre au point de vue militaire, fiscal, sanitaire, etc. De là, cette conséquence que l'application de la neutralité peut varier suivant la nature des eaux envisagées.

Le passage de forces navales se rapporte à peu près exclusivement aux eaux littorales; il est admis dans les détroits territoriaux et, en général, dans toutes les eaux territoriales, à moins que le neutre ne veuille l'interdire dans certains endroits spécialement déterminés. Le droit de visite ne peut s'exercer dans ces eaux; à plus forte raison faut-il proscrire dans le territoire maritime neutre tout acte d'hostilité, combat naval, exercice du droit de capture, rupture de câbles sous-marins. On devra également empêcher l'armement de navires, l'installation de postes télégraphiques, la constitution de tribunaux de prises dans les eaux neutres. Pourra-t-on y autoriser le séjour, le ravitaillement des navires de guerre et la réparation de leurs avaries? La réponse à cette question constitue précisément la matière du sujet que nous nous proposons d'étudier.

En effet, le droit d'asile dans la guerre maritime consiste essentiellement dans la faculté pour un Etat neutre de recevoir dans ses ports, rades ou eaux territoriales, les navires de guerre des belligérants sous différentes conditions qu'il nous faudra déterminer. Nous devrons aussi chercher à savoir si le nombre des vaisseaux admis à se réfugier dans les eaux neutre est soumis à certaines restrictions, si la durée de l'asile est limitée, si les réparations sont autorisées, si les prises sont assimilées aux navires belligérants, en un mot nous nous efforcerons de consacrer nos explications aux questions les plus intéressantes de l'asile maritime.

Avant de commencer notre travail il nous paraît nécessaire de définir exactement la terminologie dont nous nous servirons pour éviter toute équivoque. Nous ne croyons pas utile de faire une distinction entre les termes : refuge et asile, fréquemment employés par des auteurs réputés dans des sens différents, car elle ne nous semble appelée qu'à jeter de la confusion dans un sujet déjà complexe.

La distinction proposée par Calvo (*) s'appuie sur cette idée que « le refuge n'est au fond qu'un devoir d'humanité, tandis que l'asile est une manifestation de l'indépendance et de la souveraineté nationale ». Hautefeuille (**) dit à peu près dans le même sens : « le refuge est un simple abri contre le danger, et l'asile un accueil dans un port avec aide et protection bienveillante ». Cette distinction n'a pas été admise par M. Kleen (***) et nous croyons devoir également la rejeter, la considérant comme beaucoup trop dangereuse au point de vue de la neutralité. Celle-ci ne peut pas être bienveillante, parce que l'idée de faveur est contraire à la notion d'impartialité, et qu'il n'y a pas de neutralité sans impartialité. Nous emploierons donc indistinctement les mots asile ou refuge, en leur attribuant le sens le plus rigoureusement conforme à l'idée d'abstention, qui, nous l'avons dit, forme le fondement de la neutralité.

Quelle est donc la base du droit d'asile?

(*) L droit international théorique et pratique. 1888. T. IV, p. 540.

(**) Des droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime. 1868. T. I, p. 305.

(***) Lois et usages de la neutralité. II. p. 18.

M. Kleen (*) nous répond : « Le fondement de l'asile est bien l'humanité. » En conséquence, le neutre ne devrait permettre l'asile que dans les limites strictement nécessaires à la satisfaction des devoirs humanitaires. Nous verrons pourtant que la doctrine et la pratique internationale ont été plus tolérantes et ont admis le refuge sans que des vies humaines soient en danger.

Au surplus, « l'asile est une hospitalité que personne ne peut réclamer comme un droit » ( ** ). L'Etat neutre est libre, les droits humanitaires mis à part, de recevoir ou de ne pas recevoir dans son territoire les belligérants, à la condition de leur appliquer un traitement égal. Sur ce point, notre opinion se révélera au cours de cette étude, et il nous est permis de dire dès maintenant, que pour éviter, autant qu'il se peut, les réclamations entre Puissances neutres et belligérantes, nous proposerons toujours la solution restrictive, dans la limite des droits de l'Humanité, de façon à dégager la responsabilité des Etats neutres le plus complètement possible.

Cette idée a d'ailleurs prédominé dans la discussion de la XIIIe Convention de la Conférence de La Haye (1907) qui forme la pierre angulaire de ce travail et dont nous devrons étudier ci-dessous les dispositions. Auparavant, il nous faut, dans un aperçu historique, montrer quels furent les principes admis sur l'asile maritime dans le cours des siècles : le but de ces

(*) Lois et usages de la neutralité. T. II, p. 18.
(**) Kleen, op. cit. T. II, p. 40.

notions d'histoire sera de nous faire plus facilement apercevoir la progression restrictive qu'a enregistrée le droit international dans cette matière et en particulier au cours de ces dernières années.

# HISTORIQUE

La réglementation de l'asile fut d'abord uniquement conventionnelle; cela s'explique par la fréquence des guerres du XV^e^ au XVIII^e^ siècle; la guerre est pendant toute cette époque l'état normal des relations entre les puissances politiques d'où il résulte que la paix n'existe qu'à la suite de traités établis spécialement dans ce but.

En même temps, on commence à apercevoir nettement le rôle de la mer au point de vue économique, et chaque Etat cherche à s'approprier sa domination exclusive; et comme tous les gouvernants sont animés d'un égal désir, l'accord ne peut se faire à la suite des guerres que par des conventions consacrant le droit au commerce, et où l'on stipule le droit à l'hospitalité des navires de guerre et des vaisseaux marchands. Ces traités deviennent très nombreux et finissent par créer une coutume internationale, d'où sortira plus tard la notion de neutralité.

De cette origine conventionnelle, il résulte que l'asile apparaît comme une concession bénévole et non comme l'exécution d'une obligation, mais cette hospitalité qui

témoigne d'intentions bienveillantes n'est guère conforme à l'idée que nous nous faisons de la neutralité. Elle était souvent admise avec tant de partialité, que les protestations élevées par un Etat moins favorisé n'étaient pas rares et allaient souvent jusqu'à créer un casus belli. Il y a même dans ces traités des règles formellement contraires à l'idée de neutralité, notamment celles relatives à l'asile des prises.

On ne peut trouver trace de réglementation du droit d'asile avant la fin du XV^e^ siècle, mais à partir de cette époque, les clauses relatives à l'admission des navires de guerre dans les ports neutres deviennent de plus en plus fréquentes dans les traités. Nous lisons dans l'article 22 de la convention (*) du 24 février 1495, conclue entre Henri VII, roi d'Angleterre, et Philippe, archiduc d'Autriche : « Il est convenu que les pilotes, capitaines et marins, sujets desdits princes, pourront librement, après leur arrivée dans les ports de l'un ou de l'autre souverain, y mouiller et ancrer leurs navires, tant de commerce que de guerre, de la même façon que les sujets eux-mêmes desdits princes ».

Un traité * conclu en 1604 entre Jacques I, roi d'Angleterre, et Philippe III d'Espagne, laisse entrevoir déjà certaines conditions fondamentales du droit d'asile tel que nous le comprenons : son article 10 s'exprime ainsi : « Il est convenu qu'il sera permis d'aborder aux ports desdits princes, d'y séjourner, de les quitter en toute liberté, qu'il s'agisse de vaisseaux de commerce ou de tous autres armés en guerre, soit qu'ils y soient poussés par la tempête, soit qu'ils aient besoin de répa-

(*) Du Mont, op. cit.t III. 2. p. 322.
(*) Du Mont, op. cit. V. 2. p. 34.

rations ou de vivres, pourvu que, s'ils viennent de leur plein gré, leur nombre ne dépasse pas le chiffre de six ou de huit, et qu'ils ne séjournent pas dans lesdits ports ou aux alentours, plus de temps qu'il ne leur est nécessaire pour effectuer les réparations, de crainte que leur présence n'apporte quelque entrave au commerce et à l'intercourse des nations amies. Si un plus grand nombre de navires de guerre demande à entrer, ils ne le pourront qu'après en avoir obtenu la permission et à condition qu'ils ne se livreront à aucun acte d'hostilité et qu'ils se conduiront en amis et alliés. »

Ce texte, choisi parmi beaucoup d'autres, est tout à fait caractéristique; on y constate déjà la naissance de plusieurs idées qui formeront plus tard la base des discussions entre Etats modernes pour la fixation du droit actuel; on y entrevoit l'énoncé des causes admises comme suffisantes pour justifier le séjour dans les ports des nations neutres : tempête, réparations, approvisionnements; de même, on le voit, dès le XVII[e] siècle les princes contractants songent déjà à limiter le nombre des navires de guerre admis à l'asile, le temps, — quoique mal défini — pendant lequel ils pourront jouir du refuge, etc.

L'interdiction de se servir des ports d'une nation avec laquelle on traite pour s'y livrer à des actes de violence et aussi très nettement formulée. Un traité (*) conclu en 1630 entre Philippe IV d'Espagne et Charles I d'Angleterre insiste tout particulièrement sur cette dernière considération. Les vaisseaux de guerre de l'un des contractants peuvent entrer dans les ports de l'autre et les

(*) Du Mont. op. cit. V. 2. p. 39.

quitter, même y séjourner au besoin, « pourvu qu'ils ne s'y livrent à aucun acte d'hostilité et qu'ils se conduisent honnêtement et pacifiquement ». Ces conventions avaient surtout un but égoïste : celui de faire respecter l'inviolabilité du territoire neutre, et tenaient peu compte du droit de guerre et des nécessités des belligérants; pour trouver les conditions de l'asile, conciliables avec les exigences de la guerre et les devoirs de la neutralité, il faut se reporter au traité (*) du 21 octobre 1661 entre Charles II d'Angleterre et Charles XI, roi de Suède. On y lit : « Les vaisseaux de guerre auront libre accès dans les ports, rades et rivières de l'un et de l'autre allié : ils pourront y demeurer à l'ancre, puis les quitter sans qu'il leur soit fait d'empêchement ou de violences, sauf les conditions suivantes », que nous résumons : 1° Limitation du nombre des vaisseaux de guerre à 5 ou 6. 2° Obligation pour le commandant de l'escadre de présenter ses lettres de sauf-conduit au gouverneur du port et de lui faire connaître les motifs de son arrivée et la durée probable de son séjour. 3° Interdiction de s'approcher de la citadelle et des arsenaux. 4° Refus d'admettre à terre plus de 40 soldats ou matelots. 5° Abstention de toute offense, même vis-à-vis de leur ennemi et de toute entrave à l'entrée ou à la sortie des navires marchands. 6° Interdiction de se servir du port comme base d'opérations pour harceler le commerce d'une autre nation quelconque. 7° Obligation de se comporter en toutes choses honnêtement et en conformité des usages du lieu.

Il existe dès cette époque un grand nombre de traités du même genre que nous ne croyons pas utile d'étudier individuellement; l'esprit en est toujours semblable, de

(*) Du Mont op. cit. VI. 2. p. 385.

sorte qu'un résumé des principes admis peut nous suffire. Signalons l'absence de distinction faite entre les navires de guerre et les corsaires; ceux-ci au XVII[e] siècle étaient communément admis dans la guerre maritime, et c'est beaucoup plus tard, au XIX[e] siècle seulement, que la qualité de belligérants leur a été refusée.

La restriction relative au nombre des navires de guerre admis à l'asile se retrouve dans presque toutes ces conventions : les temps sont peu sûrs et un coup de main toujours à redouter; mais le nombre des vaisseaux tolérés dans les ports neutres est très variable, et dépend de la puissance des fortifications du port d'asile. Les uns admettent la présence simultanée de six ou huit navires; d'autres, plus timorés, restreignent ce nombre à trois, à deux, parfois à un seul vaisseau *. Par contre la durée du séjour est très rarement limitée. Quelques textes ** emploient les expressions « temps indispensable pour se refaire, ou pour prendre les choses nécessaires », mais ces formules sont beaucoup trop vagues et rien n'est plus aisé que l'abus de la part d'un cocontractant indiscret. On ne trouve pas trace dans ces actes diplomatiques d'une autorisation d'augmenter la puissance combative d'un navire, d'où il semble résulter qu'à cette époque, on faisait fort bien déjà la distinction entre la navigabilité d'un bâtiment et le renforcement de sa valeur militaire. Nous ne voulons pas prétendre pourtant qu'en fait ces règles furent appliquées à la lettre; elles marquent cependant la tendance de l'époque, mais ce n'est que par une lente évolution, au cours des siècles,

(*) art. 28 du traité du 24 février 1663. Cussy. I. p. 283.

(**)Par exemple traité de 1630. (Angleterre-Espagne) art. 17 et traité de 1661 (Portugal et Hollande) art. 19.

que ces idées se sont affirmées et ont pris un caractère nettement impératif.

Vers le milieu du XVIII[e] siècle, les conventions de neutralité se font plus rares. Elles sont remplacées par des règlements de neutralité dont le fond n'a pas beaucoup changé. Pourtant, la limitation du nombre des navires disparaît, à la condition expresse que les bâtiments admis à séjourner en port neutre, ne se livrent pas à des hostilités. C'est l'origine de la règle dite des 24 heures dont on trouve déjà au XVII[e] siècle une vague indication dans le traité * du 28 août 1627, entre la France et les Pays-Bas. Son article 14 décide : « Ne pourront aussi les navires des ennemis attaquer ou endommager les sujets de Sa Majesté, et des sieurs les Etats, que 24 heures après qu'ils seront sortis desdits ports et havres ». C'est seulement en 1701 que l'on peut trouver dans un traité * conclu entre la Hollande et le Danemark (en date du 15 juin 1701) une formule nette et précise de la règle des 24 heures; l'article 20 de cette convention s'exprime ainsi : « Et d'autant plus que de tels vaisseaux, aussi longtemps qu'ils restent dans ces endroits (ports neutres) s'y doivent tenir paisibles et comme amis, ainsi qu'il convient à de hauts alliés; ils ne doivent aussi entreprendre aucune hostilité, contre qui que ce soit, ni poursuivre de là aucun autre vaisseau quoiqu'ennemi, hormis qu'ils n'aient auparavant donné à ces vaisseaux ennemis le temps de vingt-quatre heures pour se retirer ».

On trouve aussi dans les traités des XVII[e] et XVIII[e]

(*) Cussy. II. p. 253.
(**) Du Mont. op. cit. VIII. 1. p. 37.

siècles, des dispositions relatives aux prises. Là aussi, on constate l'existence de stipulations entièrement contraires à l'idée de neutralité, les contractants les acceptant dans leurs ports « par faveur, par courtoisie ». Ces notions sont maintenant inacceptables.

Une première mention des prises est formulée dans un traité (*) fait à Paris, le 28 août 1621, entre la France et les Pays-Bas ; mais elle reste assez vague, et pour trouver nettement l'expression de l'idée ci-dessus exposée, il vaut mieux se reporter au traité ** conclu le 27 avril 1662 entre Louis XIV et les Provinces-Unies. L'article 22 est ainsi conçu : « Les navires de guerre de Sa Majesté et desdits seigneurs Etats Généraux et ceux de leurs sujets qui auront été armés en guerre, pourront en toute liberté conduire les prises qu'ils auront faites sur leurs ennemis où bon leur semblera.... et au contraire ne sera donné ni asile ni retraite dans leurs ports et havres à ceux qui auront fait des prises sur les sujets de Sa Majesté ou desdits seigneurs Etats Généraux, mais y étant entrés par nécessité de tempête ou péril de la mer, on les fera sortir le plus tôt qu'il sera possible... »

Des dispositions semblables existent dans une quantité de traités conclus pendant les XVII^e^ et XVIII^e^ siècles. C'est seulement à la fin du XVIII^e^ siècle que la notion vraie de neutralité apparaît, dans un traité (*) signé le 26 septembre 1786 par la France et l'Angleterre ; son article 40 porte : « ...Il ne sera donné ni asile ni retraite dans leurs ports à ceux qui auront fait des prises sur

(*) Cussy. II. p. 253.
(**) Du Mont. op. cit. VI. 2. p. 414.
(*) Cussy. II. p. 117.

les sujets de l'une ou l'autre de Leurs Majestés, mais y étant entrés par nécessité de tempêtes ou périls de mer, on emploiera fortement les soins nécessaires, afin qu'ils en sortent et s'en retirent le plus tôt qu'il sera possible. »

Peu à peu les traités se font plus rares et les déclarations de neutralité apparaissent déjà dès la fin du XVIII[e] siècle. Parmi ces codifications du droit international, les plus connues sont le règlement toscan * du 1[er] août 1778 et l'ordonnance autrichienne ** du 7 août 1803. Voici le résumé des prescriptions édictées par ces textes: 1° Les ports neutres sont ouverts aux navires de guerre et aux corsaires pour une durée indéterminée; ils pourront se réparer, et d'une façon générale assurer la sécurité de leur navigation, mais devront s'abstenir de tout acte d'hostilité dans ces ports. 2° Défense leur est faite de profiter de l'asile pour espionner ou tendre des embuscades à l'ennemi. 3° L'approvisionnement en armes et en munitions est interdit sauf (d'après le règlement toscan) dans le port de Livourne « où le trafic de semblables objets considérés comme marchandises a été et doit être toujours libre ». 4° Le recrutement d'hommes d'équipage et de soldats est absolument interdit, à moins (dit l'ordonnance autrichienne) « que le complément se fasse avec des individus qui se seront engagés volontairement ». 5° Il est interdit de vendre aucune prise tant qu'elle n'est pas validée. 6° Obligation de laisser écouler un délai de 24 heures entre le départ d'un vaisseau belligérant et celui d'un navire ennemi ou neutre.

Il n'y a pas de changement bien important dans le

(*) de MARTENS. op. cit. T. III. p. 25.
(**) de MARTENS. op. cit. T. VIII, p. 105.

droit d'asile avant 1848. A cette époque une très intéressante innovation se trouva provoquée par la capture d'un bâtiment de commerce danois dans les eaux territoriales de Lübeck, capture opérée par le *Von der Tann,* canonnière holsteinoise, au cours de la guerre entre le Danemark et le Schleswig-Holstein. Le Sénat de Lübeck expulsa le *Von der Tann* et publia une ordonnance dont voici la substance : 1° La mer qui baigne les côtes de Lübeck est territoire neutre jusqu'à la distance d'une portée de canon; 2° Les vaisseaux belligérants danois ou holsteinois se présentant sur ce territoire devront s'éloigner de la côte à la distance d'une portée de canon; 3° Si ces navires pénètrent en territoire neutre en vue d'une protection de la part de l'Etat, on doit les désarmer et les mettre en sûreté; 4° On tolérera la présence des vaisseaux belligérants motivée par un danger de mer, et on permettra leur séjour et leur réapprovisionnement, juste dans la mesure nécessitée par le danger de mer.

Ce texte, bien que tout à fait conforme à l'idée de neutralité, telle qu'on la comprend aujourd'hui, n'eut pas de succès et la guerre de 1854 n'apporta pas de modifications originales au droit d'asile. C'est seulement pendant la guerre de Sécession américaine que le droit d'asile fut remanié par suite de la nécessité urgente dans laquelle se trouvèrent les Etats Sudistes, d'utiliser les ports neutres pour leur ravitaillement. On remettait en question la légitimité du droit d'asile elle-même, et de plus la fourniture du charbon, élément indispensable à la navigation dans sa forme nouvelle, allait bouleverser les notions jusqu'alors admises en matière de neutralité maritime.

De là l'origine des fameuses règles anglaises du 31 janvier 1862 encore en vigueur aujourd'hui, et dont la principale disposition est la suivante : « Si, à partir de ce jour, un vaisseau de guerre de l'un ou de l'autre belligérant entre dans un port anglais, ce vaisseau doit quitter le port dans l'espace de vingt-quatre heures après son entrée, à moins que le temps soit mauvais ou que le navire ne soit à court de provisions, ou qu'il ne doive être réparé; dans chacun de ces cas, les autorités devront exiger que le navire gagne la mer aussitôt que possible après le délai de 24 heures, sans lui permettre de prendre à bord plus de provisions qui ne lui sont nécessaires pour son usage immédiat, et aucun navire ne pourra rester dans un port anglais plus de 24 heures après l'achèvement des réparations ». Ces règles anglaises de 1862 sont l'origine de la tendance restrictive du droit d'asile.

Une juste interprétation des principes de la neutralité fut faite par le traité de Washington du 1er mars 1871, conclu entre l'Angleterre et les Etats-Unis pour régler le différend fameux de l'*Alabama;* cette convention a nettement établi que l'armement de navires destinés à des opérations hostiles doit être considéré comme un acte contraire à la neutralité, et que la Puissance neutre qui tolérerait de tels armements dans les limites de sa juridiction, manquerait gravement à son devoir d'impartialité.

Depuis, les guerres de 1870, 1876, 1894, 1897, 1898 et 1904 ont donné naissance à un renforcement de la neutralité. Les Puissances ont eu le choix entre deux systèmes, l'un restrictif, reproduisant les règles de 1862,

préconisé par l'Angleterre, l'autre plus libéral, plus voisin des règles anciennes, représenté par la France. Depuis la guerre russo-japonaise, le droit international a bénéficié d'un commencement de codification, réalisé par l'une des plus importantes conférences qui aient jamais existé; nous voulons dire la 2e Conférence de la Paix, réunie à La Haye en 1907. C'est donc dans les conventions adoptées par cette Haute Assemblée de Plénipotentiaires que nous chercherons les textes nécessaires à étayer les principes actuels en matière d'asile maritime.

La doctrine est représentée notamment par un groupe de savants jurisconsultes dont les travaux annuels ont abouti à l'élaboration de divers règlements, où les conférences diplomatiques ont trouvé la base de leurs discussions. Nous avons nommé l'Institut de Droit International, dont les décisions ont une valeur juridique considérable. Nous aurons, au cours de cet exposé, à nous reporter plus d'une fois aux règlements adoptés par cette éminente assemblée, notamment à ceux votés en 1898 à La Haye et à Oxford en 1913.

## CHAPITRE I

### Droit actuel en matière de neutralité maritime créé par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907.

Après avoir donné dans une brève introduction quelques explications nécessaires sur les principes de la neutralité, et rappelé les précédents historiques du droit d'asile, nous abordons dans ce premier chapitre l'étude de la XIIIe Convention de La Haye (*), concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.

Avant de commencer l'appréciation détaillée des règles édictées par cette convention, il nous faut savoir dans quelle mesure elle avait été acceptée par les principaux Etats représentés à la 2e Conférence de la Paix et jusqu'à quel point elle engageait les belligérants au cours de la toute récente guerre. Telle était la situation à la fin de l'année 1914 : un certain nombre de Puis-

(*) *Les Deux Conférences de la Paix.* Paris 1909.

sances avaient ratifié la XIII[e] Convention de La Haye sans réserves; ce sont notamment l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, le Danemark, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, la Russie et la Suède. Mais des réserves furent faites à la signature et maintenues lors de la ratification par plusieurs Etats, parmi lesquels figurent l'Allemagne, le Japon et le Siam. D'autres Puissances n'avaient pas ratifié du tout; c'est le cas de l'Angleterre, de la Bulgarie, de l'Italie, de la Serbie, du Monténégro et de la Turquie. Enfin, les Etats-Unis d'Amérique et la Chine avaient adhéré à la Convention, mais réservé formellement quelques-unes de ses dispositions. Tel était l'état des ratifications au début de la guerre 1914-1919; dans quelle mesure la XIII[e] Convention était-elle applicable aux hostilités?

Son article 28 décide que : « Les dispositions de la présente convention ne sont applicables qu'entre les Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la convention. » Par conséquent, point de doute; à la conflagration générale de 1914 il était impossible d'appliquer les textes votés à La Haye en 1907 *in terminis*. Cette opinion est adoptée par deux maîtres du droit international, M. Perrinjaquet et M. Pillet.

M. Perrinjaquet (*) s'exprime ainsi : « La XIII[e] Convention de La Haye n'étant pas applicable dans le conflit actuel, faute d'avoir été ratifiée par toutes les puissances, dont plusieurs belligérantes, on reste sous l'empire des usages antérieurs et des règlements particu-

(*) *R. G. D. I. P.* 1917, p. 228.

liers des Etats. » M. Pillet (**) n'hésite pas à répondre que les conventions de 1907 n'avaient aucune valeur et « qu'il fallait raisonner comme si elles n'existaient pas ». Au point de vue contractuel, nous l'admettons; mais elles n'en conservaient pas moins une portée morale considérable, en tant qu'elles exprimaient les règles du droit international moderne, adoptées somme toute dans leur ensemble, par une imposante majorité d'Etats. Si l'on ne peut pas affirmer qu'elles formaient la coutume internationale, par le fait qu'elles édictaient des dispositions nouvelles, toujours est-il qu'elles restaient l'expression « des principes du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité, et des exigences de la conscience publique ».

C'est donc à ce titre que nous allons étudier la XIII[e] Convention : on s'y est souvent reporté au cours de la dernière guerre, ce qui prouve qu'en l'absence de valeur contractuelle, elle a bien gardé cette haute portée morale qui s'attache aux grandes œuvres malgré leurs imperfections et les limites de leur application.

Les principales impressions que l'on recueille à la lecture de ce texte sont au nombre de deux :

1° L'idée d'un compromis fait entre deux thèses opposées, l'une rigoureuse et l'autre plus libérale et

2° La constante préoccupation de dégager le plus possible la responsabilité des Etats neutres.

(**) *Les Conventions de la Haye.* Etude juridique et critique. Paris 1918. p. 81.

Les principes généraux admis actuellement par le droit international en matière de neutralité maritime peuvent s'énoncer ainsi :

1° L'asile ne doit pas être refusé lorsqu'il est demandé pour cause de danger de mer; le neutre doit recevoir le navire avarié dans ses ports et l'autoriser à réparer les avaries qui rendent dangereuse sa navigation.

Ce droit semble si légitime, que l'histoire a pu fournir un cas où l'hospitalité a été donnée à un vaisseau belligérant par son propre ennemi : c'est celui du vaisseau anglais *Elisabeth* en 1746; sur le point d'être détruit par la tempête, il se réfugia à La Havane, port ennemi, où il fut reçu avec humanité et ensuite autorisé à reprendre la mer (*).

2° Les Etats neutres, s'ils consentent à donner un asile large, doivent assurer aux belligérants un traitement égal.

Cette règle va de soi : l'impartialité, nous l'avons dit, n'est qu'une déduction de l'abstention, devoir général et impérieux, sans lequel la neutralité n'existe pas.

3° Les Puissances neutres ne peuvent tolérer que les belligérants prennent leur territoire maritime comme base d'opérations militaires.

Cette règle découle non seulement du devoir d'abstention, mais encore de l'obligation où se trouvent les belligérants de respecter le territoire de l'Etat neutre. Il

(*) Ortolan. *Règles internationales et Diplomatie de la mer.* T. II. p. 829.

faut bien reconnaître que par suite de la nature de l'élément sur lequel ils se déplacent, les navires de guerre sont exposés à des risques, inconnus aux armées belligérantes terrestres, notamment la tempête, les avaries, le manque de provisions alimentaires ou de combustible. Et c'est d'ailleurs sur cette idée de nécessité que repose le droit d'asile. Il semble pourtant que le neutre ne devrait pas permettre au navire belligérant ainsi accueilli de reprendre part aux hostilités : ne peut-on pas dire que le fait d'avoir abrité un navire contre le naufrage ou de lui avoir fourni un réapprovisionnement quelconque, constitue un secours contraire à l'abstention? La réponse, pour nous, n'est pas douteuse, et bien qu'elle soit contraire à l'opinion admise par la très grande majorité des auteurs, nous croyons pouvoir soutenir la thèse affirmative, quitte à réserver la démonstration de cette opinion et à la motiver dans une partie ultérieure de cette étude.

Quoi qu'il en soit, en pratique, beaucoup d'Etats neutres reçoivent dans leurs ports les navires belligérants en détresse et les autorisent à en sortir, même après un ravitaillement modéré. C'est dans la Convention du 18 octobre 1907 que nous allons trouver l'exposé de la situation faite en territoire neutre aux vaisseaux belligérants.

Par suite de la divergence des opinions sur beaucoup de points, et en vue de mettre à l'abri les neutres contre des réclamations éventuelles des belligérants, la Conférence de la Haye a presque toujours accepté un régime transactionnel, basé d'abord sur la liberté de décision des Puissances neutres; si celles-ci n'ont pas usé

de cette faculté, elle édicte alors les règles applicables aux navires belligérants chez les neutres.

La guerre entre la Russie et le Japon, en 1904-1905, avait démontré la nécessité d'une réglementation uniforme des droits et des devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime. Cette question fut donc portée au programme de la deuxième Conférence de la Paix.

Plusieurs propositions furent soumises à la Conférence. La première était présentée par la délégation britannique*. Elle était basée sur les règles de 1862, et les rendait encore plus rigoureuses, prescrivant d'interner les navires fuyards jusqu'à la fin des hostilités, et enjoignant à l'Etat neutre d'interdire la réparation des avaries provenant d'un combat.

Trois autres projets étaient en même temps mis à l'étude; l'un d'eux était présenté par le Japon (**); ce document, rédigé sous l'influence de la guerre de 1904, avait spécialement en vue le cas des navires belligérants en route vers le théâtre des hostilités; il préconisait de leur interdire toute réparation, tout achat de vivres et d'approvisionnement chez les neutres, et se montrait très rigoureux dans les autres cas pour accorder le charbon et les provisions. Il proposait aussi l'internement de tout navire restant dans les eaux neutres plus de 24 heures, ou se rendant coupable d'une infraction aux règles de la neutralité adoptées par la Puissance qui lui donnait asile.

(*) 2e *Conférence de la Paix*. T. III. p. 695 et s.
(**) — T. III. p. 700 et s.

Un autre projet présenté par l'Espagne reproduisait les règles anglaises de 1862 avec une restriction concernant les vivres*.

Enfin, la quatrième proposition émanait de la Russie (**); celle-ci, appuyant la thèse libérale française, étayait sa théorie sur « les droits immuables de souveraineté des Etats neutres », et demandait qu'on laissât à l'Etat neutre la liberté de régler, comme bon lui semblerait, les questions relatives au séjour et à sa durée et aux approvisionnments sans limites en vivres et en charbon.

Pour faciliter le travail, un comité rédigea un questionnaire qui servit de base aux discussions de la seconde sous-commission de la troisième commission, puis le projet terminé fut soumis au vote de la troisième commission et enfin présenté à la Conférence qui l'adopta en séance plénière.

Le système admis par la Convention de La Haye est nous l'avons dit, un compromis entre les thèses proposées, réalisé sur cette base fondamentale que la souveraineté de la Puissance neutre est la source des droits et devoirs de l'Etat neutre. Ce système transactionnel était celui de MM. Renault et Dupuis, qui admettaient comme conclusion logique de l'idée de souveraineté, que les neutres peuvent, au cours des hostilités, modifier les regles qu'ils avaient précédemment établies sous la réserve de rester fidèles à l'observation de l'impartialité.

Dans le préambule de la Convention du 18 octobre

(*) 2e *Conférence de la Paix*. T. III. p. 701.
(**) — T. III . p. 702. —

1907, cette possibilité de changer les règles de neutralité pendant les hostilités est nettement indiquée. On y lit : « Considérant que si l'on ne peut concerter dès maintenant des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui peuvent se présenter dans la pratique, il y a néanmoins une utilité incontestable à établir dans la mesure du possible des règles communes pour le cas où malheureusement la guerre viendrait à éclater;... Considérant que c'est pour les Puissances neutres un devoir reconnu d'appliquer impartialement aux divers belligérants les règles adoptées par elle; Considérant que dans cet ordre d'idées, ces règles ne devraient pas, en principe, être changées au cours de la guerre, par une Puissance, sauf dans le cas où l'expérience acquise en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde de ses droits;....

Ceci posé et par application de l'idée de souveraineté, la convention admet pour l'Etat neutre la faculté d'interdire l'accès de ses ports aux vaisseaux belligérants qui auraient violé sa neutralité dans les termes suivants : (art. 9) « Une Puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions édictées par elle, pour ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales des navires de guerre belligérants ou de leurs prises. — Toutefois, une Puissance neutre peut interdire l'accès de ses ports et de ses rades au navire belligérant qui aurait négligé de se conformer aux ordres et prescriptions édictés par elle, ou qui aurait violé sa neutralité ».

Ces principes posés, il nous faut diviser le sujet et étudier dans des sections distinctes les règles relatives au séjour, la question des réparations et approvisionnements et enfin l'asile des prises.

## SECTION I

### *Règles relatives à la durée du séjour et au nombre des navires admis à l'asile.*

La durée du séjour des navires des belligérants dans les eaux neutres a soulevé à La Haye les plus grandes difficultés. La sous-commission de la 3e commission se trouvait en présence de théories contradictoires; l'une, celle de la Russie (*), demandait pour l'Etat neutre la liberté de fixer le délai de séjour à accorder dans ses ports et eaux territoriales. L'autre qui comprenait les propositions de l'Espagne (**), de la Grande-Bretagne et du Japon n'admettait pour les navires de guerre en ports neutres qu'un séjour de 24 heures au maximum, sauf dans des cas exceptionnels. On avait, à titre de conciliation, proposé un texte transactionnel limitant la durée de l'asile à 24 heures, si le neutre n'avait pas pris de disposition plus favorable. La délégation allemande et la délégation russe pensaient qu'il faudrait distinguer suivant l'éloignement du port neutre du théâtre des hostilités. On objecta à cette proposition que celui-ci était appelé à se déplacer continuellement et que l'acceptation de cette règle amènerait des complications incessantes et serait une source de difficultés pour le neutre. Pour éviter aux Puissances neutres toute latitude d'interprétation, ce système a été écarté et on a admis le texte transactionnel.

(*) Art. 4 du projet russe.

(**) Projet espagnol. Art. 3.— Projet anglais. Art. 11 et 12. —Projet japonais. Art. 2.

L'aricle 12 est ainsi conçu : « A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de ladite Puissance, pendant plus de 24 heures, sauf dans les cas prévus par la présente convention ».

L'Institut de Droit International*, dans les dispositions adoptées à La Haye en 1898, n'a pas fixé de délai précis au séjour, parce qu'il a décidé que la concession d'asile aux belligérants dans les ports neutres « devait être limitée aux cas de véritable détresse, par suite de : 1° Défaite, maladie, ou équipage insuffisant; 2° Péril de mer; 3° Manque des moyens d'existence ou de locomotion (eau, charbon, vivres) ; 4° Besoin de réparation ».

Si au moment même de la déclaration de guerre, un navire de guerre belligérant se trouve dans un port neutre, il jouira du même délai pour quitter les eaux neutres. C'est ce que décide l'article 13 en ces termes : « Si une Puissance avisée de l'ouverture des hostilités apprend qu'un navire de guerre d'un belligérant se trouve dans un de ses ports et rades ou dans ses eaux territoriales, elle doit notifier audit navire qu'il devra partir dans les 24 heures ou dans le délai prescrit par la loi locale ».

Pourtant, ce délai si bref ne pouvait s'appliquer uniformément dans tous les cas. Des exceptions étaient nécessaires, mais la difficulté était précisément de déterminer quelles elles seraient. Une première cause de prolongation fut admise sans discussion : c'est celle créée

(*) Voyez *A. I .I.* 1898. p. 285. art. 42. al. 2. —

par l'état de la mer. L'Institut de Droit International avait aussi accepté ce cas d'asile, en le limitant à la durée du danger.

La question devenait déjà plus délicate au sujet de la réparation des navires : la délégation du Japon fit remarquer qu'il était très simple, au moyen de cette cause, d'éluder la règle du séjour elle-même. D'autre part, il était impossible d'admettre un délai fixe pour la réparation des navires; celle-ci était appelée à varier suivant les moyens du port d'asile, et l'importance des avaries. La fixation d'un délai fut donc rejetée.

L'article 14 de la convention sanctionne cette opinion, qu'avait déjà faite sienne l'Institut de Droit International*, et exempte les navires de guerre affectés à des missions spéciales de la rigueur du délai des 24 heures. Il s'exprime ainsi : « Un navire de guerre belligérant ne peut prolonger son séjour dans un port neutre au delà de la durée légale que pour cause d'avarie ou à raison de l'état de la mer. Les règles sur la limitation du séjour dans les ports, rades et eaux territoriales, ne s'appliquent pas aux navires de guerre exclusivement affectés à une mission religieuse, scientifique ou philanthropique ».

Les projets présentés par les diverses délégations étaient aussi très divisés, relativement au nombre des navires à admettre dans un même port simultanément. La délégation anglaise et la délégation japonaise estimaient que le nombre de trois navires paraissait acceptable, et faisaient remarquer que ce chiffre avait été admis par certains Etats, même en temps de paix.

(*) Voyez *A. I. I.* 1898. p. 285. art. 42. al. 4.

Le comité d'examen adopta le système déjà appliqué à la fixation du délai du séjour et laissa au neutre la faculté de statuer sur cette matière. Reportons-nous à l'article 15 de la convention : « A défaut d'autres dispositions spéciales de la Puissance neutre, le nombre maximum des navires de guerre d'un belligérant qui pourront se trouver en même temps dans un de ses ports ou rades, sera de trois ».

L'Institut de Droit International n'a pas statué sur cette question, puisqu'il n'admet pas l'asile en dehors des cas de véritable détresse et qu'on ne peut d'avance prévoir les applications de la détresse.

On a signalé le manque de conformité de ce chiffre avec la constitution actuelle des escadres; les grosses unités sont le plus souvent accompagnées de torpilleurs, de sorte que les groupes de navires devront se scinder pour profiter de l'asile. La délégation russe proposait d'autoriser l'Etat neutre à délivrer une permission spéciale; cette opinion ne fut point acceptée, en raison des risques éventuels encourus par le neutre.

Il ne faut pas confondre la règle limitant, sauf décision contraire de l'Etat neutre le séjour des vaisseaux belligérants dans les ports neutres à 24 heures, avec celle non moins connue, appliquée par le droit international lorsque deux navires belligérants se trouvent simultanément dans un même port neutre, et qui porte le nom de règle des 24 heures. Nous y avons déjà fait allusion dans notre historique; aussi bien n'était-il pas question de la modifier, mais les difficultés surgissaient quant à l'application de cette règle. Plusieurs systèmes furent proposés :

1° L'Etat neutre fixe l'ordre des départs.

2° L'Etat neutre se base sur la priorité des demandes.

3° Le navire le plus faible part le premier.

4° L'ordre des arrivées détermine l'ordre des départs.

C'est ce dernier système qui eut la préférence; on considéra avec raison que son application n'entraînait pas de difficulté et que cela permettait à la Puissance neutre de dégager sa responsabilité.

C'était le point de vue adopté par l'Institut de Droit International*, dans son règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers. (art. 42. al. 5).

Ces règles sont indiquées par l'article 16 de la convention : « Lorsque des navires de guerre des parties belligérantes se trouvent simultanément dans un port ou dans une rade neutre, il doit s'écouler au moins 24 heures entre le départ du navire d'un belligérant et le départ du navire de l'autre.

L'ordre des départs est déterminé par l'ordre des arrivées, à moins que le navire arrivé le premier soit dans le cas où la prolongation de la durée légale du séjour est admise.

Un navire de guerre belligérant ne peut quitter un port ou une rade neutre moins de 24 heures après le

(*) Voyez *A. I. I.* 1898. p. 285. art. 42. al. 5.

départ d'un navire de commerce portant le pavillon de son adversaire ».

Pour bien apercevoir la portée de cet article 16, il nous faut examiner les cas pratiques en face desquels l'Etat neutre peut se trouver.

1re hypothèse : supposons d'abord qu'un navire de guerre de chacune des parties adverses se soit abrité dans le même port neutre; les autorités de la Puissance neutre ne pourront laisser partir le navire dernier arrivé que si 24 heures se sont écoulées depuis le départ du premier. Au cas où l'un des navires serait dans un cas légal de prolongation (réparations, charbon, etc.), l'autre sera autorisé à partir le premier. L'Etat neutre peut d'ailleurs faire diligence pour empêcher tout acte hostile dans ses eaux; défendre à un navire déjà entré dans un de ses ports d'aller à la rencontre d'un adversaire signalé; il peut, si bon lui semble, faire convoyer les bâtiments belligérants jusqu'à la limite de ses eaux territoriales. L'article 16 ne lui impose qu'un minimum de précautions; il est libre d'en prendre d'autres s'il les croit utiles;

2e hypothèse : dans le même port neutre ont pris refuge un navire de guerre belligérant et un navire de commerce de la nation ennemie. Il peut y avoir danger, en ce sens que le bâtiment de guerre pourrait essayer de capturer le vaisseau marchand; il est donc tout aussi nécessaire d'espacer les départs. Si le navire de commerce part le premier, le vaisseau de guerre ne peut quitter le port qu'après le délai de 24 heures. Si le navire de guerre est sorti le premier, le navire de commerce

est libre de partir quand bon lui semble. Il peut donc attendre aussi longtemps qu'il veut l'occasion favorable;

3e hypothèse : le même port neutre abrite deux navires de commerce de nationalité ennemie; les deux bâtiments sont autorisés à quitter le port en toute liberté, parce que ces vaisseaux n'étant pas armés, il n'y a aucune raison de fixer un délai entre leurs départs respectifs.

La convention du 18 octobre 1907 n'a nulle part fait allusion aux navires corsaires. Il est vrai que depuis la Déclaration de Paris, de 1856, la course peut être considérée comme pratiquement abolie, bien que cet acte diplomatique n'ait pas été ratifié par toutes les Puissances.

Nous allons passer dans la section deuxième de ce chapitre à l'étude de la question des réparations et des approvisionnements et voir dans quelle mesure la Convention de La Haye les a admis.

## SECTION II

### *Réparations et Approvisionnements*

Il est incontestable qu'un belligérant a l'obligation de ne jamais se servir des ports neutres en vue d'y perpétrer des actes hostiles. Le neutre, en vertu de

son droit de souveraineté doit faire respecter son territoire et ne pas tolérer qu'on puisse l'employer aux fins d'une guerre qui lui est complètement étrangère.

Pour la même raison, il ne saurait supporter une augmentation quelconque de la force militaire des navires belligérants auxquels il a donné l'asile dans les limites que nous avons tracées ci-dessus. C'est à propos du différend fameux de l« Alabama » que les Etats-Unis et l'Angleterre conclurent le traité de Washington du 8 mai 1871. Dès lors, cette règle a été admise à peu près généralement par toutes les déclarations de neutralité. Pourtant, en vertu de la situation très spéciale des navires en mer, la doctrine estime, dans sa grande majorité, que ce principe ne saurait s'appliquer à la lettre relativement aux réparations et aux approvisionnements. En effet, dit-on, rien de plus illusoire que le droit d'asile, si l'on ne permet pas aux navires qui sollicitent l'entrée dans un port neutre de se réparer en cas d'avarie et de reconstituer leurs approvisionnements de vivres et de combustible.

Nous soutiendrons cependant la thèse inverse : nous estimons, en effet, que la fourniture de vivres et de combustible, de même que la réparation des avaries, constitue incontestablement un renforcement de la puissance combative du navire, assistance que l'on devrait repousser en vertu du devoir d'abstention. On nous répond : le charbon et les vivres ne sont point des armes de combat; évidemment, par leur nature intrinsèque, ces approvisionnements ne concourent pas directement à la perpétration d'actes hostiles, mais tout le monde s'accorde à reconnaître que le navire sans charbon est

une épave, livrée au gré des flots. La fourniture de charbon par le neutre donne au navire la possibilité de se livrer à des hostilités nouvelles, et nous croyons qu'il y a là un acte contraire à la neutralité. Cet avis n'a pourtant pas prévalu, nous le reconnaissons, à la Conférence de La Haye, et, pour mieux examiner ses décisions relatives aux réparations et aux approvisionnements, nous diviserons cette section en deux paragraphes : l'un affecté aux réparations, et l'autre aux approvisionnements.

### § I. — *Réparations*

La base du droit pour un navire avarié d'aller se réparer dans un port neutre est l'idée d'humanité. De là découle cette conséquence logique, qu'un Etat neutre ne doit admettre légitimement les réparations que dans la mesure où elles sont strictement liées aux exigences de la navigabilité du vaisseau. On ne saurait permettre, en effet, qu'un navire de guerre belligérant, avarié pour une cause quelconque, combat, tempête, etc., tire un bénéfice direct de l'asile en vue des hostilités ultérieures, et profite de l'accueil généreux qu'on lui accorde par humanité, pour augmenter ses forces combatives. Cette solution serait inadmissible, même si elle était appliquée sans différence de traitement aux deux camps adverses, et elle nous ferait remonter à la vieille conception moyenâgeuse de la neutralité, qui tolérait la fourniture d'armes et même de troupes combattantes, pourvu qu'elles fussent faites également à tous les belligérants.

Les auteurs ont admis cette idée depuis longtemps, et elle trouve sa consécration dans le règlement de l'Institut de Droit International (art. 42, al. 4) en ces termes : « Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse tenir la mer. »

La distinction entre les réparations destinées à remettre le navire en état de navigabilité et celles susceptibles d'augmenter sa puissance militaire a été consacrée très nettement par la Convention de 1907. L'article 17 dit en effet : « Dans les ports et rades neutres, les navires de guerre belligérants ne peuvent réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation, et non pas accroître d'une manière quelconque leur force militaire. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer qui devront être exécutées le plus rapidement possible. » La Grande-Bretagne et le Portugal avaient proposé d'interdire complètement la réparation des avaries causées par le feu de l'ennemi. La délégation russe, toujours fidèle à la tendance libérale, objecta qu'il faudrait une inquisition de la part du neutre pour dégager la cause des avaries et qu'elle préférait qu'on s'occupât de la nature seulement des avaries et non de leur cause. C'est, nous l'avons vu dans l'article 17, la solution qui a prévalu.

### § II. — *Approvisionnements*

Ici, encore, nous pourrions répéter ce que nous avons

dit au début de cette section seconde, à savoir l'importance considérable que prend pour un navire de guerre la fourniture d'approvisionnements divers, relativement à l'exercice ultérieur du droit de guerre. Nous n'y reviendrons pas cependant; nous avons déjà exposé notre opinion, qui consiste à voir dans toute fourniture d'approvisionnements une aide indirecte, contraire aux principes de la neutralité. La seule raison qu'on fait valoir en faveur de cette théorie est la nécessité de la navigation. Un navire de guerre partant pour une longue croisière, ne peut, dit-on, transporter tous les vivres et toutes les provisions de charbon indispensables à son voyage, et se trouve dans l'obligation de recourir à l'hospitalité neutre pour renouveler ses stocks épuisés.

La délégation du Japon avait fait une proposition à la Conférence de La Haye, tendant à remplacer le réapprovisionnement chez les neutres par le réapprovisionnement en pleine mer; cette idée, beaucoup plus conforme, selon nous, à la théorie de la neutralité, n'eût pas de succès par suite des difficultés pratiques inhérentes à un tel procédé et créées par le mauvais état fréquent de la mer.

Bien que les navires de guerre soient en fait autorisés à se ravitailler dans les ports neutres, il ne s'ensuit pas pour cela qu'ils puissent le faire immodérément et sans limites. Nous allons voir comment on a cherché à concilier les devoirs de la neutralité avec les nécessités de la guerre maritime, et nous nous occuperons successivement du ravitaillement en vivres, puis de la fourniture de charbon.

a) *Fournitures de vivres.*

Celle-ci a été admise sans difficulté, à la condition toutefois qu'elle soit limitée aux besoins de l'équipage et qu'elle ne soit pas trop fréquente pour laisser croire à une utilisation indirecte du territoire neutre. Certains Etats, dans leurs déclarations de neutralité ont limité la fourniture des vivres et denrées à la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche. C'est la règle adoptée par l'Institut de Droit International (art. 42, al. 4). L'article 19 de la XIII[e] Convention de La Haye, dans son aliéna premier, décide : « Les navires de guerres belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports neutres, que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix. »

b) *Fourniture de combustible.*

La fourniture de combustible, comprenant non seulement le charbon, mais aussi le pétrole utilisé par les sous-marins, et, éventuellement, toute matière nouvelle employée pour la propulsion des navires, a soulevé beaucoup plus de difficultés que la fourniture de vivres.

Avant la guerre russo-japonaise, le combustible n'avait jamais été assimilé aux armes et munitions; la doctrine et la pratique internationale étaient d'accord pour autoriser le ravitaillement en combustible dans les ports neutres. Bien entendu, cette fourniture n'était

pas illimitée, mais la question de principe était tranchée dans le sens affirmatif.

Un courant d'idées nettement opposé, s'est dessiné dans la doctrine et dans la pratique internationale en 1904, lors de la guerre russo-japonaise. Les escadres russes éloignées de 30,000 kilomètres du théâtre des hostilités, ne pouvaient franchir une distance si considérable sans recourir à l'hospitalité des nations neutres. La question du combustible apparaissait ici dans toute son ampleur, et l'on pouvait se demander si la fourniture de charbon en grande quantité, admise à l'égard de l'un des belligérants seulement par suite de la situation de fait, n'était pas un manquement grave au devoir d'impartialité, qui est la loi des Etats neutres. Il n'est donc pas étonnant qu'une partie de la doctrine ait accepté l'idée neuve et complètement restrictive du refus total de combustible aux belligérants.

Avant d'entreprendre l'étude de cette nouvelle thèse il nous semble utile de rappeler brièvement les antécédents historiques de la question. On les trouve pour la première fois dans la guerre de Sécession, à laquelle nous avons déjà consacré quelques lignes dans notre introduction; jusqu'en 1861, en effet, la fourniture de charbon était regardée comme parfaitement licite et admise par la pratique internationale. Nous ne mentionnerons ici que pour mémoire l'histoire célèbre du « Nashville » qui, grâce au ravitaillement fourni par l'Angleterre put croiser dans l'Atlantique au grand désespoir des Etats du Nord. Aussi, ne tardèrent-ils pas à adresser une réclamation au gouvernement britannique, lequel publia les règles célèbres du 31 janvier

1862, et qui décidaient en substance : 1° Il ne doit être donné à un navire de guerre belligérant que la quantité de charbon nécessaire pour gagner le port le plus proche de son pays; 2° le même vaisseau ne peut recevoir de charbon dans un port britannique avant l'expiration d'un délai de trois mois.

Ces règles ne commencèrent à entrer dans la pratique que pendant la guerre hispano-américaine de 1898. Les Pays-Bas, la Chine, le Japon, le Danemark les acceptèrent dans leurs déclarations de neutralité. D'autres pays comme la France, l'Italie, le Portugal, la Russie, la Suède et la Norvège, s'en tinrent aux anciens principes libéraux. De là, la formation des deux thèses, dont l'application devait soulever au cours de la guerre russo-japonaise des controverses encore aujourd'hui non solutionnées, car nous le verrons un peu plus loin, les délégués réunis à la Conférence de la Haye, n'ont pas pu statuer définitivement sur cette règle de droit international, et ont dû adopter comme pour les questions ci-dessus exposées, une solution transactionnelle.

La thèse anglaise n'était pas exempte de critiques : comment doit-on comprendre la détermination du port national le plus proche? Faut-il tenir compte de la direction du navire ? Il semblerait qu'il faut répondre affirmativement, si l'on s'en réfère à l'application pratique faite pendant la guerre de 1898 à la flotte de l'amiral Camara. Celle-ci, lors de son passage à Port-Saïd, ne reçut que le charbon nécessaire pour se rendre à Barcelone, port national le plus proche, bien qu'elle se dirigeat vers les Philippines. La solution avait été inspirée à l'Egypte par l'Angleterre, alors favorable aux

Etats-Unis, mais elle n'en restait pas moins une interprétation unilatérale et n'avait pas encore force de loi internationale.

C'est seulement pendant la guerre russo-japonaise que la question du ravitaillement en charbon prit toute son ampleur. Elle a été comme l'a dit fort justement M. de Lapradelle* « la guerre du refus de charbon ». C'est depuis 1904, que la thèse anglaise a été, sinon consacrée totalement, du moins préconisée à défaut de disposition plus favorable des Puissances neutres. Donc, actuellement, la thèse restrictive est bien près de triompher, et toujours fidèle à l'idée qui nous a guidé dès le debut de cette étude, nous croyons, en toute équité, que c'est la plus conforme au respect de la neutralité. Nous ne rappellerons pas les détails de toute la question; on les trouvera exposés beaucoup mieux que nous ne saurions le faire dans l'ouvrage de M. Pilidi* Nous allons nous borner à voir les problèmes qu'a soulevés cette thèse nouvelle au sein de la Conférence de la Haye, et rapporterons la solution appliquée.

Notons tout d'abord qu'à la Conférence, l'accord se fit sans peine pour interdire aux Etats neutres d'autoriser les belligérants à renouveler ou augmenter dans les ports neutres leurs provisions militaires, et leur armement ou d'y recruter des hommes. La seule difficulté soulevée était la quasi impossibilité pour les Puissances neutres de veiller à l'exécution de cette clause dans leurs eaux territoriales. L'article 18 de la convention a pourtant compris aussi les eaux territoriales dans son texte.

(*) Voyez *R. G. D. I. P.* 1904. p. 532.

(*) *Du combustible en temps de guerre.* Paris 1909.

Si l'accord avait été relativement facile pour interdire les approvisionnements militaires, il en fut tout autrement en ce qui concerne le ravitaillement en combustible.

La Russie* qui n'avait pas oublié les difficultés de 1904, préconisait pour le neutre un système très libéral, l'autorisant à laisser le belligérant s'approvisionner de vivres, denrées, charbon, pour faire face à l'entretien de l'équipage et à la continuation du voyage.

Au contraire la délégation britannique** rééditait la fameuse règle du port national le plus proche. Cette proposition était soutenue et même exagérée par la délégation du Japon***, qui désirait que les navires de guerre ne pussent charger aucun approvisionnement, à l'exception du charbon et des provisions juste suffisants pour compléter les stocks du bord, et leur permettre de rejoindre à une vitesse moyenne le port le plus proche de leur propre pays, ou un port neutre plus rapproché.

Autant la thèse libérale avait facilement triomphé pour l'embarquement des provisions de bouche, autant la Conférence se montra parcimonieuse pour accorder le ravitaillement en combustible. Ce n'est, ici encore, que par une formule transactionnelle que l'on put constituer une majorité.

..Dans son alinéa deuxième, l'article 19 de la XIII[e] Convention porte : « Ces navires ne peuvent de même pren-

(*) Voyez art. 7 du projet russe. op. cit. p. 702.
(**) Voyez art. 17. p. 699.
(***) Voyez art. 4. p. 700.

dre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent d'ailleurs prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir. » Remarquons que même lorsque la tendance libérale a été admise par une Puissance neutre, celle-ci ne peut autoriser que le complément normal des soutes; l'idée de restriction a donc gagné du terrain.

Une autre question, non moins délicate se posait, relativement à la durée de séjour à accorder aux navires pour charbonner. Le laps de temps de 24 heures paraissait extrêmement court, d'autant plus que les navires des belligérants pouvaient se trouver dans des ports mal outillés, où il aurait été impossible de prendre la quantité de charbon accordée dans un délai si bref. C'était la thèse soutenue par la délégation russe qui proposait d'augmenter dans ce cas la durée du séjour autorisé; elle fut combattue par le Japon, dont la délégation estimait que ce procédé permettait d'éluder facilement les règles des articles déjà votés. La thèse libérale triompha cette fois et fut votée par 27 voix contre 5 et 9 abstentions. Les navires de guerre peuvent donc prolonger leur séjour dans la mesure nécessaire pour terminer leur ravitaillement en combustible.

L'article 19 dans son alinéa 3 porte : « Si, d'après la loi de la puissance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures. » Cette disposition a été ajoutée sur une proposition de la délé-

gation italienne; le code italien n'autorise, en effet, un navire à charbonner que 24 heures après son arrivée.

La limitation de la quantité de charbon à fournir au navire belligérant, n'était pas la seule à envisager; il fallait aussi savoir si, après un premier ravitaillement, la Puissance neutre pouvait tolérer un nouvel approvisionnement de la part des vaisseaux belligérants, sans enfreindre la règle qui l'oblige à ne pas laisser ses ports servir de base d'opérations.

L'Angleterre (*), — fidèle à ses règles, — et l'Espagne (**) fixaient à trois mois l'intervalle de temps qui devait séparer deux ravitaillements dans des ports du même Etat neutre. Ces propositions furent critiquées, car l'on trouvait excessif le délai de trois mois si les ports étaient assez éloignés l'un de l'autre et, de plus, la règle anglaise paraissait surannée et incompatible avec les nécessités de la navigation à vapeur.

On soumit au comité d'examen une proposition dans laquelle étaient réservées les conditions de temps et d'espace qui devaient séparer les dates et les lieux des approvisionnements successifs. L'accord ne put se faire ni au sein de comité, ni dans le sous-commission, de sorte qu'on adopta purement et simplement le système anglais. L'article 20 édicte, en effet, que : « Les navires belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'une Puissance neutre ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même Puissance. »

(*) 2e *Conférence de la Paix*. p. 699. art. 8.
(**) — p. 701. art. 5.

Ayant ainsi terminé l'exposé des principales difficultés relatives aux réparations et au ravitaillement des navires de guerre dans les eaux neutres, nous allons, dans une dernière section, examiner dans quels cas les prises sont admises au bénéfice de l'asile.

## SECTION III

### *L'asile des prises*

La doctrine et la pratique internationale sont unanimes à reconnaître qu'un navire de guerre ne peut valablement capturer un vaisseau marchand dans les eaux territoriales d'un neutre; toute prise faite en violation de ce principe est nulle et l'Etat neutre devra faire relâcher le navire captif, sans préjudice des réparations à lui dues pour violation de sa neutralité, ceci, même au cas où un jugement d'un tribunal de prises étranger aurait prononcé la validité de la prise. Cette décision étrangère ne peut avoir aucune influence sur les droits du neutre; il réclamera satisfaction pour cette offense (*).

Le droit de vendre des prises validées dans les ports neutres avait été reconnu autrefois dans des traités conclus entre diverses Puissances; puis, au cours des siè-

(*) Ortolan. op. cit. T. II. p. 298 et s.
Perels. *Manuel de Droit maritime international.* p. 250 et s.

cles, ces ventes furent de moins en moins tolérées, et, actuellement, nombreuses sont les déclarations de neutralité, interdisant la vente des prises dans les ports des Etats neutres. Citons, entre autres, celles d'Angleterre, de France, de Hollande et d'Espagne (*).

La conduite des prises dans les ports neutres n'est pas acceptée par toutes les Puissances et chez celles qui l'ont admise, elle est soumise à des restrictions sévères. C'est cette dernière opinion qui a prévalu au sein du comité d'examen. En principe, une prise ne peut être amenée dans un port neutre; elle n'est admise que pour cause de mauvais état de la mer, innavigabilité, manque de vivres et de combustible; elle doit quitter le port dès que sa présence ne s'y justifie plus. C'est ce que dit l'article 21 : « Une prise ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, de manque de combustible ou de provisions. Elle doit repartir aussitôt que la cause qui en a justifié l'entrée a cessé. Si elle ne le fait pas, la Puissance neutre doit lui notifier l'ordre de partir immédiatement; au cas où il ne s'y conformerait pas, la Puissance neutre doit user des moyens dont elle dispose pour la relâcher avec ses officiers et son équipage, et interner l'équipage mis à bord par le capteur. » L'article 22 décide : « La Puissance neutre doit de même relâcher la prise qui aurait été amenée en dehors des conditions prévues par l'article 21. »

Il nous semble très intéressant de comparer aux règles ci-dessus exposées, celles adoptées relativement à

(*) Voyez Kleen. *Lois et usages de la neutralité.* T. I. p. 489.

l'asile des prises, par l'Institut de Droit International, dans sa session de Heidelberg, en 1887. D'après les résolutions votées, le refuge des prises n'est admis que pour cause de péril de mer, ou en cas de poursuite. Les articles 59 à 61 du Règlement des Prises maritimes de l'Institut sont ainsi conçus : § 59 : « Le navire saisi ne pourra être conduit dans un port d'une Puissance neutre que pour cause de péril de mer ou lorsque le navire de guerre sera poursuivi par une force ennemie supérieure. » § 60 : « Lorsque, pour cause de péril de mer, le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre, ils devront quitter ce port aussitôt que possible après que la tempête aura cessé. L'Etat neutre a le droit et le devoir de surveiller le navire de guerre et le navire saisi durant leur séjour dans le port. » § 61 : « Lorsque le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre parce qu'il était poursuivi par une force ennemie supérieure, la prise sera relâchée (*). »

Enfin, pour essayer dans la mesure du possible de rendre plus rare la destruction des prises, une proposition fut faite à la Conférence de La Haye pour autoriser les Puissances neutres à recevoir dans leurs ports les prises non validées. On ne leur en faisait pas une obligation, mais il s'agissait simplement de spécifier qu'en acceptant dans leurs eaux les vaisseaux capturés, les Etats neutres ne manquaient pas à leur neutralité. Malgré le peu d'enthousiasme soulevé par cette proposition, dans laquelle on ne voyait pas nettement une garantie suffisante du respect de la propriété ennemie

(*) *A. I. I.* 1887. p. 230.

sur mer, ni de la propriété flottante neutre, elle fut adoptée par 29 voix contre 7 et 6 abstentions. Cette solution est exprimée dans l'article 23 qui stipule : « Une Puissance peut admettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre, en attendant la décision du Tribunal des prises. Elle peut faire conduire la prise dans un autre de ses ports. Si la prise est escortée par un navire de guerre, les officiers et les hommes mis à bord par le capteur sont autorisés à passer sur le navire d'escorte. Si la prise voyage seule, le personnel placé à son bord par le capteur est laissé en liberté. »

Enfin, la sanction de toutes les règles édictées par la Convention est fixée dans l'article 24 ; c'est l'internement du navire jusqu'à la fin des hostilités avec toutes les conséquences qui en découlent pour ses officiers et son equipage. « Si, malgré la notification de l'autorité neutre, un navire de guerre belligérant ne quitte pas un port dans lequel il n'a pas le droit de rester, la Puissance neutre a le droit de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre et le commandant du navire doit faciliter l'exécution de ces mesures.

Lorsqu'un navire belligérant est retenu par une Puissance neutre, les officiers et l'équipage sont également retenus.

Les officiers et l'équipage ainsi retenus peuvent être laissés dans le navire, ou logés soit sur un autre navire, soit à terre, et ils peuvent être assujettis aux mesures

restrictives qu'il paraîtrait nécessaire de leur imposer. Toutefois, on devra toujours laisser sur le navire les hommes nécessaires à son entretien.

Les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation. »

Nous finissons par là l'étude de la XIII[e] Convention de La Haye, en ce qui concerne ses principales dispositions relatives au droit d'asile dans la guerre maritime. Il nous faut la compléter par un texte tiré de la Déclaration de Londres, du 26 février 1909, relatif non plus au refuge des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres, mais à l'abri que peut solliciter un vaisseau marchand dans un port bloqué. Aucune raison juridique ne paraît s'opposer à ce qu'un bâtiment de commerce neutre puisse faire escale, en cas de nécessité, dans un port mis en état de blocus, à la condition toutefois que ce navire ne profite pas de la faveur qui lui est faite par l'escadre bloquante pour embarquer ou décharger des marchandises au profit de l'autre belligérant. L'article 7 de l'acte naval de Londres (*) autorise ce cas d'asile tout spécial en ces termes : « Un navire neutre en cas de détresse constatée par une autorité des forces bloquantes peut pénétrer dans la localité bloquée et en sortir ultérieurement, à la condition de n'y avoir laissé, ni pris aucun chargement. »

Après avoir exposé le droit positif actuel, nous nous proposons d'examiner les faits dans leur évolution ra-

(*) Renault. *La Conférence navale de Londres.* 1909.

pide, pour y chercher ce qui peut avoir trait à notre sujet, et pour y découvrir quelques-unes des applications nouvelles du droit d'asile; elles formeront la matière de notre second chapitre.

## CHAPITRE II

### APPLICATIONS NOUVELLES DES PRINCIPES DE L'ASILE MARITIME AU COURS DE LA GUERRE 1914-1919

Nous venons d'exposer les principes positifs admis en droit international sur l'asile en cas de guerre maritime. Nous allons consacrer le présent chapitre à certaines questions de droit maritime dont l'importance a pris une extension considérable au cours de la toute dernière guerre.

Pour donner plus de clarté à ce sujet, nous nous proposons de le diviser en quatre sections dans lesquelles nous parlerons successivement des sous-marins de guerre, des sous-marins de commerce, des vaisseaux de commerce armés, puis de deux espèces relatives à l'asile des prises et nous les éclairerons entre temps, des exemples intéressants que nous avons pu grouper pendant la préparation de cette étude.

## SECTION I

### *Les sous-marins de guerre*

Une des plus importantes questions mises à l'ordre du jour par la guerre de 1914-1919 est sans contredit celle des sous-marins de guerre. De création assez récente, et d'une utilisation à peu près inconnue jusqu'à présent dans les hostilités, les sous-marins de guerre, par les perfectionnements apportés à leur construction sont devenus une des armes les plus redoutables des flottes belligérantes. Ces bâtiments, porteurs de canons, de tubes lance-torpilles, et doués par surcroît de la faculté d'invisibilité, présentent, à n'en pas douter, tous les caractères requis par le droit international actuel pour être classés dans la catégorie des navires de guerre. Ils rentrent exactement dans la définition qu'en donne l'Institut de Droit international, dans son manuel (*) d'Oxford (1913, art. 2) : « Font partie de la force armée d'un Etat belligérant, et sont dès lors soumis comme tels aux lois de la guerre maritime : 1° Tous bâtiments appartenant à l'Etat, qui, sous la direction d'un commandant militaire, portent, avec autorisation, le pavillon et la flamme de la marine militaire; 2° etc. »

En vérité, cette situation n'a jamais été contestée par personne en ce qui concerne les sous-marins armés en guerre et ce n'est pas non plus sur ce point que nous

*) *A. I. I.* 1913, p. 643.

devrons nous étendre. La difficulté consiste à savoir si les sous-marins, par la spécialité et la particularité de leurs moyens de combat, ne doivent pas former une classe spéciale dans le genre « navires de guerre ». Nous allons essayer d'exposer impartialement les deux thèses en présence, l'une soutenue par les Alliés, l'autre par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, et nous verrons quel accueil les Puissances neutres ont réservé à chacune de ces théories.

Les réclamations de l'Entente adressées aux Puissances neutres pour leur demander de fermer leurs ports aux sous-marins de guerre, furent motivées par les exploits d'un sous-marin allemand (*) l'U-37, dont le raid hardi avait ému l'opinion. Celui-ci était entré en juin 1916, à Carthagène, pour remettre au roi d'Espagne une lettre autographe de Guillaume II; il en sortait quelques heures plus tard, sans s'être aucunement ravitaillé, et torpillait plusieurs vaisseaux marchands à la sortie des eaux espagnoles. Les Puissances de l'Entente estimèrent que les conventions de La Haye de 1907 n'avaient pas pu prévoir un emploi si large des sous-marins, puisqu'au début du vingtième siècle la navigation sous-marine ne présentait qu'un intérêt secondaire, ni envisager la façon de procéder de l'Allemagne; elles adressèrent aux gouvernements neutres un mémorandum (*) en date du 20 août 1916, invoquant, à l'appui de leur thèse, les motifs suivants :

1° Faculté d'invisibilité propre aux sous-marins, facilité de naviguer, séjourner à la mer en immersion,

(*) *R. G. D. I. P.* 1917. p. 226.
(*) *R. G. D. I. P.* 1917, p. 227 et s. et *J. C.* 1917, p. 96 et s.

celle-ci empêchant toute surveillance et tout contrôle;

2° Impossibilité de les identifier, de déterminer leur caractère national, neutre ou belligérant, combattant ou inoffensif, et de faire abstraction de la capacité de nuire, inhérente à leur nature même;

3° Importance plus grande du ravitaillement, les sous-marins par suite de leur dimensions assez faibles ne pouvant emporter que des provisions très limitées. Leur fournir dans un port neutre des vivres et du combustible serait donc contraire à la neutralité puisque cela leur donne « un tel supplément de moyens que les avantages qu'ils en tirent font de ce lieu une véritable base d'opérations navales;

4° Facilité de se faire passer pour un autre par suite de la ressemblance des navires, d'où abus de l'asile;

5° Danger maritime s'ils plongent à l'entrée et à la sortie des ports ou sur les routes habituelles;

6° Des navires commissionnés par plusieurs Etats pourront abuser de leur situation vis-à-vis des neutres en se disant les représentants tantôt d'une Puissance, tantôt de l'autre, ce qui permettrait de tromper la bonne foi d'un neutre, après avoir commis une félonie contre lui-même;

7° Le lieu de séjour et de repos est beaucoup plus utile encore aux sous-marins qu'aux navires de guerre;

8° Par leur construction, leur mode de navigation,

leur système de propulsion, les sous-marins ne peuvent être confiés qu'à un personnel d'officiers et de marins spéciaux dont les flottes de guerre sont seules actuellement à disposer et dont on tenterait vainement de dissimuler le caractère militaire;

9° Par la difficulté de leur construction, leur coût, les risques, ils nécessitent le concours et l'intervention directe de l'Etat et sont employés sous son autorité directe;

10° Les sous-marins allemands ayant agi au mépris de la loi des gens, l'intérêt du monde civilisé exige la formation de nouvelles règles pour éviter le retour de pareils forfaits.

Voilà la thèse; elle est critiquée sur beaucoup de points par M. Perrinjaquet (*), lequel estime que toutes les considérations exposées par les gouvernements alliés, peuvent s'appliquer aussi bien aux navires de guerre navigant en surface. Nous ne partageons pas cette manière de voir. Quoique nous n'ayons pas la compétence requise en la matière, il nous semble qu'un marin doit avoir plus de facilités pour reconnaître à distance un cuirassé du type Dreadnought par exemple, dont les plus grandes flottes ne possèdent qu'un nombre limité d'unités, et dont la silhouette est connue dès les premiers jours de leur mise en chantier, qu'un sous-marin aux trois quarts immergé faisant partie de séries plus ou moins nombreuses et semblables, et dont la construction est assez courte pour pouvoir être achevée clandestinement.

(*) *R. G. D. I. P.* 1917, p. 226 et s.

Nous croyons également que le sous-marin est un navire spécial par le fait même de l'immersion; on ne conçoit pas qu'un bâtiment apte à naviguer en surface, préfère, s'il ne le fait dans un but hostile, rester immergé, par suite des risques plus grands, de la perte de vitesse, etc. La position en plongée est donc bien une position de combat, prise pour approcher sournoisement d'un adversaire puissant. Elle facilite la mauvaise foi car le sous-marin qui vient d'accomplir un acte contraire au droit des gens et aux lois de l'humanité, se dérobe à toutes les investigations par une plongée rapide.

M. Perrinjaquet ajoute que si l'on impose aux Etats neutres le devoir d'interdire l'accès de leurs ports à tous les navires de guerre belligérants, excepté pour des raisons d'humanité, on en arrive à assimiler le droit de la guerre sur mer au droit de la guerre sur terre. Nous répondons : où serait le mal? et pour l'instant nous laisserons cette question en suspens nous réservant de proposer une solution dans notre chapitre troisième. En résumé, M. Perrinjaquet (*) s'en rapporte à la solution généralement admise; il estime que la fermeture de ses ports reste un acte d'appréciation laissé à la libre décision de l'Etat neutre, sous sa propre responsabilité et à la condition de traiter également tous les belligérants.

Nous avons d'avance réfuté la thèse adverse qui ne mérite plus de longs commentaires : l'Allemagne assimile purement et simplement les sous-marins aux na-

(*) *R. G. D. I. P.* 1917. p. 229-230.

vires de guerre ordinaires et réclame pour eux le bénéfice de l'asile.

Pour confirmer notre opinion, nous allons chercher des arguments dans les déclarations de neutralité de plusieurs Etats. Dans l'ordonnance du 19 juillet 1916, la Suède (*) interdit aux sous-marins de guerre l'entrée de ses ports. Cette mesure ne s'appliquait pas aux sous-marins commerciaux, ce qui provoqua une réclamation de la part des Alliés; les submersibles russes et anglais, opérant dans la Baltique, étaient mis, de ce fait, dans une situation précaire.

La réclamation n'était pas fondée en droit, nous le reconnaissons; la Suède était libre en vertu de sa souveraineté d'interdire l'entrée de ses ports d'une façon impartiale à certaines classes de navires de guerre, cela sous sa propre responsabilité.

La Norvège (*), imitant l'exemple de la Suède, par un décret du 13 octobre 1916, suivait la même politique, n'autorisant l'asile pour les sous-marins de guerre qu'en cas de tempête ou de naufrage de façon à sauver les vies humaines en danger, et à la condition qu'ils navigueraient en surface, arboreraient leur pavillon national et signaleraient la cause de leur entrée. A défaut d'observation de ces règles, les navires pouvaient être attaqués sans avertissement.

Cette fois, l'Allemagne s'estima lésée par cette décision; elle éleva des réclamations véhémentes auprès

(*) *R. G. D. I. P.* 1917, p. 231 et s. et *J. C.* 1916, p. 1716.
(**)*R. G. D. I. P.* 1917, p. 232 et *J. C.* 1917. p.322 et s.

du cabinet de Christiania. Ses plaintes n'étaient pas fondées — la Norvège le lui fit comprendre — pour la raison ci-dessus exposée, mais la Wilhelmstrasse se fâcha et ne mit un terme à sa politique agressive que devant la solidarité étroite de la Suède et de la Norvège, fortes de leur bon droit, et qui maintinrent leurs nouvelles déclarations. Pour trouver une satisfaction de fait, l'Allemagne fit un véritable massacre de la flotte norvégienne.

Les Etats-Unis d'Amérique (*), à la note alliée firent réponse qu'ils se considéraient comme libres en vertu de leur souveraineté et qu'ils jugeraient suivant les espèces. Ils s'étonnaient même que l'on pensât à reviser en pleine guerre le statut des sous-marins et ne croyaient pas que les circonstances fussent spéciales au point de rendre impossible l'application du droit international existant, aux sous-marins de guerre ou de commerce.

Les Etats-Unis, il est vrai, n'avaient pas pu prévoir l'usage qui devait être fait de leur réponse; c'est seulement plus tard, les 7 et 8 octobre 1916, que se produisit le raid du sous-marin U-53. Rappelons-en l'histoire en quelques mots (*) : elle est presque identique à celle de l'U-37. Ce navire arrive à Newport-News (U. S.) le 7 octobre 1916, à deux heures de l'après-midi, et apporte à l'ambassadeur d'Allemagne un volumineux courrier; sa mission accomplie, il reprend la mer, et, le jour même, coule, en dehors des eaux américaines, cinq vapeurs ennemis ou neutres. Les Etats-Unis n'éle-

(*) *J. C.* 1918, p. 318 et s.
(*) *J. C.* 1917, p. 321 et *R. G. D. I. P.* 1917, p. 226 et s.

vèrent, par la suite, aucune réclamation contre ces faits, l'U-53 ayant agi correctement et conformément aux principes du droit international.

Tels sont les éléments que fournissent certaines déclarations de neutralité. Il faut bien avouer qu'à l'encontre de l'opinion de M. Perrinjaquet, exposée ci-dessus, une défiance extraordinaire se dessine dans la pratique internationale contre les sous-marins, défiance d'autant plus compréhensible que le navire disparaît son forfait accompli, se soustrayant à sa responsabilité, et qu'il peut exercer, contre les flottes de commerce du neutre où il prend asile, les droits gros de conséquences de belligérant. Les Etats-Unis eux-mêmes n'ont pas échappé à cette influence et la politique suivie par eux dans leurs rapports postérieurs avec l'Allemagne nous permet de croire que nous avons raison.

A vrai dire, cette méfiance semble s'être jusqu'à présent fort peu communiquée à la doctrine. Dans les recommandations de la Société Grotius (*) sur le statut des sous-marins, adoptées le 18 décembre 1917, on lit (I-VI) : « Sous les mêmes conditions qui sont actuellement imposées aux autres vaisseaux de guerre, les sous-marins armés peuvent être admis, sans violation de la neutralité, à recevoir l'hospitalité dans des ports neutres, rades ou mers territoriales. »

Notons seulement ce fait que les grands Etats neutres voisins de l'Allemagne ont interdit l'entrée des sous-marins dans leurs ports : Suède, Norvège, Espagne (*).

(*) *R. G. D. I. P.* 1919. p .168.
(*)Voir décret espagnol du 29 juin 1917. *J. C.* 1918. p. 365.

Le fait nous semble instructif, aussi n'hésitons-nous pas à conclure avec la doctrine alliée que les sous-marins méritent d'être traités avec parcimonie dans l'octroi du droit d'asile. Cependant, nous n'indiquerons pas pour ces bâtiments un régime spécial, nous proposant d'appliquer à tous les navires de guerre un régime excluant toute nécessité de distinction.

En fait, les sous-marins qui vinrent chercher asile dans les ports neutres furent assez nombreux; nous allons voir quel sort leur y fut réservé. Examinons d'abord le cas de l'U-C-52.

L'U-C-52 entra le 11 juin 1917 en avaries dans le port de Cadix, convoyé par un navire espagnol (*). Les réparations ne furent pas commencées immédiatement et leur nature même ne fut point constatée par les autorités du port, malgré les prescriptions de l'article 17 de la Convention de La Haye. De plus, le commandant du sous-marin avait emporté à Madrid d'assez pesants bagages, ce qui permettrait de croire qu'il voulait faire réparer certaines pièces du navire ailleurs qu'à Cadix. Or, la Convention de La Haye n'autorise les réparations que pour assurer la navigation et non pas en vue d'un accroissement de la puissance du navire. Elle était d'autant plus facile à éluder que la constatation immédiate des avaries n'avait pas été faite. La réparation d'appareils favorisant l'emploi des armes est interdite au même degré que la réparation des armes elles-mêmes. Les raisons alléguées sont excellentes et s'il avait été prouvé que les choses s'étaient ainsi

(*) *J. C.* 1918. p. 444. et 1917. p. 1570.

passées, on n'aurait pas pu admettre la décision du Gouvernement espagnol qui autorisa le départ du sous-marin réparé, le 26 juin, à destination d'un port allemand. Les Alliés n'en protestèrent pas moins et, peu de temps après, paraissait le décret du 29 juin 1917, interdisant l'entrée et la navigation des sous-marins belligérants dans les eaux espagnoles.

Le 29 juillet 1917, l'U-B-23 venait mouiller dans le port de La Corogne (*), fortement avarié. Il fut interné conformément aux nouvelles prescriptions, de même que l'U-293, arrivé dans les eaux espagnoles, non avarié, mais manquant d'huile pour ses machines.

En Hollande, plusieurs cas d'internement (*) se produisirent aussi. Ce sont ceux de l'U-30 et de l'U-6, entrés en eaux hollandaises, en février et mars 1917, au sujet de l'internement desquels l'Allemagne éleva des protestations véhémentes, prétendant que l'asile avait été sollicité par suite d'avaries ou d'état de la mer (seules causes admises par les Pays-Bas pour justifier l'asile). La Hollande pensait, au contraire, que cela provenait d'un manque de précautions de la part des commandants allemands. N'ayant pu solutionner amiablement le différend, les deux Etats convinrent, en date du 9 juillet 1917, de le porter devant le Tribunal international d'arbitrage. Autre exemple :

Le 4 novembre 1915, le sous-marin allemand U-8 est interné par les soins du gouvernement néerlandais (**),

(*) *J. C.* 1918. p. 444.
(*) *J. C.* 1918. doc.
(**) *J. C.* 1916. p. 1467.

avec son équipage, pour être venu s'échouer à seize cents mètres de Terschelling, par conséquent dans les eaux territoriales. Le commandant du sous-marin avait essayé vainement de faire piloter son navire vers la pleine mer par le capitaine du bateau de sauvetage qui l'avait abordé.

Le C-8-708 fut aussi interné (*) en novembre 1915, parce qu'il était entré dans les eaux territoriales de la Hollande, celle-ci ayant, comme nous le savons, interdit totalement, hormis les cas de détresse provenant d'avaries ou d'état de la mer, l'entrée de son territoire maritime aux navires belligérants. (5 août 1914.)

Cette énumération n'est pas limitative, mais elle suffira pour montrer quel sort a été réservé par les Puissances neutres aux sous-marins de guerre, en conformité des nouvelles règles admises par la pratique internationale. Ayant ainsi étudié la question des sous-marins de guerre, nous allons dans la section suivante nous occuper des sous-marins commerciaux.

## SECTION II

### *Les sous-marins de commerce.*

Ceux-ci constituent sans aucun doute une innovation dans l'histoire maritime; l'emploi d'un sous-marin dans un but exclusivement commercial ne s'explique que

(*) *R. G. D. I. P.* 1917. Doc. p. 110.

par un état de fait vraiment anormal. Le transport de marchandises effectué à grande distance par des navires aussi petits, aussi fragiles et aussi peu puissants, ne pouvait être qu'un moyen héroïque et exceptionnel, employé par l'Allemagne pour chercher à franchir le cercle de fer au milieu duquel elle se débattait. Nous ne saurions, en toute franchise, contester la beauté du raid, encore que son intérêt pratique soit beaucoup moins patent. Rappelons les faits.

A court de produits métallurgiques spéciaux et de caoutchouc, et par suite de la supériorité incontestable des flottes alliées, l'Allemagne imagine, pour forcer le blocus qui l'étrangle, d'aller se ravitailler en Amérique. Le but avéré de cette tentative était de frapper les imaginations et de relever le moral défaillant du peuple allemand, par un de ces mille moyens dont l'Allemagne avait le secret; nous avons pu, au titre peu enviable de prisonnier de guerre, constater de visu l'enthousiasme soulevé par ce raid, soi-disant libérateur. Donc, le sous-marin commercial « Deutschland » arrive le 9 juillet 1916 à Norfolk (*) (U. S.) où il séjourne jusqu'au 1er août. Puis il revient à son port d'attache, rapportant quelques tonnes de caoutchouc brut, de nickel et de métaux rares employés à la fabrication des armes et des munitions. Il fait un second voyage en octobre et arrive le 31 du même mois à New-London; puis il rentre en Allemagne après un court séjour dans les eaux américaines, avec une nouvelle cargaison. Notons que ce bâtiment avait été visité par les autorités américaines et reconnu transport. Un

(*) *R. G. D. I. P.* 1917. p. 226.

autre sous-marin, le « Bremen », fit provisoirement le service de l'Amérique jusqu'au moment où tous deux furent capturés par l'escadre anglaise.

Le problème juridique à extraire de ces faits est le suivant : faut-il assimiler le sous-marin de commerce à un vaisseau de commerce, ou faut-il au contraire le classer dans la catégorie des navires de guerre?

Ici, encore, comme dans la section précédente, nous nous trouvons en présence de deux théories : l'une, celle des Alliés, demande l'assimilation des sous-marins commerciaux aux navires de guerre; la seconde, celle de l'Allemagne, est en complète opposition avec la précédente; après les avoir exposées, nous chercherons si l'opinion des Puissances neutres peut nous aider à fixer le *status* de ces navires.

Nous trouvons la thèse alliée implicitement exposée dans le mémorandum (*) déjà étudié du 20 août 1916. Les arguments invoqués en faveur de l'assimilation des sous-marins commerciaux aux navires de guerre sont les suivants :

1° Difficulté de déterminer le caractère combattant ou inoffensif de ces bâtiments, et de faire abstraction de la capacité de nuire, inhérente à leur nature même. Il suffit d'un tube lance-torpilles, d'un appareil à mouiller des mines, de l'établissement du plus léger canon, pour en faire des navires de guerre redoutables;

2° Leur construction, leur mode de navigation, leur système de propulsion réclament un personnel d'offi-

(*) *R. G. D. I. P.* 1917, p. 227 et s. et *J. C.* 1917, p. 96 et s.

ciers et de marins spéciaux dont seules les flottes de guerre ont la disposition, et qui présente nettement un caractère militaire;

3° La difficulté de leur construction, leur coût, les risques qu'ils entraînent, nécessitent le concours de l'Etat et leur emploi est placé en fait sous son autorité directe.

Nous avons dit plus haut, et nous le répétons ici, que la possibilité d'immerger un bâtiment commercial n'a pas de sens en dehors d'un but de guerre, que la position en plongée reste une position de combat et favorise l'accomplissement des actes contraires au droit des gens et que jamais, en temps de paix, aucune entreprise n'aura l'idée d'employer un moyen de transport si périlleux et si lent pour faire voyager des marchandises.

Tous ces arguments nous semblent décisifs et, malgré la thèse allemande en opposition complète avec celle-ci et qui réclame pour ces navires le traitement accordé aux vaisseaux marchands, nous n'en maintenons pas moins le caractère militaire du sous-marin de commerce. Il nous semble d'ailleurs peu probable qu'on fasse, à l'avenir, usage des sous-marins commerciaux, même pour forcer un blocus; ce procédé reste malgré tout très précaire et ne présente pas les caractères pratiques de la navigation en surface.

Le Gouvernement espagnol paraît avoir accepté la thèse alliée dans son décret (*) du 29 juin 1917 qui porte dans son article premier : « Reste prohibée aux

(*) *J. C.* 1918. p. 365.

bateaux sous-marins, *de quelque classe que ce soit*, des nations belligérantes, la navigation dans les eaux juridictionnelles espagnoles et l'entrée dans les ports de la nation. »

Par contre l'ordonnance suédoise (*) du 19 juillet 1916 admettait l'asile au profit des sous-marins de commerce et le décret norvégien (**) du 13 octobre 1916 assimile lui aussi les sous-marins pacifiques aux navires de commerce ordinaires. Ils peuvent circuler dans les eaux norvégiennes à la condition que ce soit de jour, par temps clair et en surface.

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique se réservait formellement le droit d'examiner la qualité du navire dans chaque espèce déterminée, ce qui semble une présomption en faveur de la thèse allemande. Il n'existe point, à notre connaissance, d'autre déclaration de neutralité sur la matière : la durée du commerce sous-marin allemand fut d'ailleurs brève, et son efficacité rapidement mise en échec par les moyens de défense des Alliés et par les difficultés survenues postérieurement entre l'Allemagne et les Etats-Unis.

## SECTION III

### *Les navires de commerce armés.*

Si la question exposée dans la précédente section ne nous paraît pas appelée à prendre à l'avenir une grande

*) *J. C.* 1916, p. 1716.

**) *R. G. D. I. P.* 1917, p. 231 et s. et *J. C.* 1917, p. 322 et s.

extension, il n'en est pas de même, croyons-nous, de celle de l'armement des navires de commerce, dont l'importance s'est accrue durant le cours des dernières hostilités.

Il va de soi qu'il ne s'agit point ici de la simple transformation d'un navire de commerce en navire de guerre, toujours admise par le droit international, sous certaines conditions, mais il faut chercher à savoir s'il est admissible qu'un navire purement pacifique puisse avoir à son bord des armes et des munitions pour se défendre au besoin en cas d'attaque et si ce fait seul ne lui confère pas la qualité de navire de guerre.

En ce qui concerne le premier point, il ne semble pas douteux qu'un navire de commerce puisse porter des armes dans un but défensif : le navire attaqué doit pouvoir légitimement se défendre. Cette solution est admise depuis longtemps et l'Institut de Droit international l'a consacrée dans son manuel (*) sur les lois de la guerre maritime en ces termes : article 12 : « La course est interdite. En dehors des conditions déterminées aux articles 3 et suivants, les navires publics et les navires privés ainsi que leur personnel ne peuvent pas se livrer à des actes d'hostilité contre l'ennemi. *Il est toutefois permis aux uns et aux autres d'employer la force pour se défendre contre l'attaque d'un navire ennemi.* »

Ce premier point éclairci, nous nous trouvons relativement au second en présence de deux théories mises en lumière par la guerre de 1914-1919; nous allons les exposer suivant la méthode plusieurs fois employée et nous examinerons, pour nous guider, les documents élaborés par les Puissances neutres.

(*) Session d'Oxford. 1913.

Rappelons dans quelles circonstances les Etats alliés ont été amenés à armer leurs navires de commerce. Personne n'ignore que l'Allemagne, décidée à ne respecter aucun engagement dans l'exercice de « la guerre sous-marine à outrance », n'arrêtait plus les navires pour les visiter avant de les couler, ne prenait aucune des précautions indispensables pour sauver la vie des passagers ou des matelots (allant même parfois jusqu'à détruire, à coups de canons, les embarcations de sauvetage), n'examinait ni les papiers de bord, ni la cargaison, en un mot faisait fi de toutes les lois humaines et des règles du droit des gens. Dès lors, pour se garantir contre de tels agissements, il était logique que les navires de commerce des Alliés prissent à bord des armes et des munitions dans la mesure juste suffisante pour se défendre contre des attaques faites en violation de tous les principes juridiques, et sans qu'il leur fût permis, en aucun cas, d'engager eux-mêmes les hostilités.

De nombreuses notes furent échangées à ce sujet entre les Gouvernements de l'Entente et les Puissances neutres, pour demander à ces dernières d'ouvrir leurs ports aux navires de commerce mis en état de défense et de les soumettre au régime normal appliqué aux vaisseaux marchands. Cette thèse (*) était exprimée dans diverses notes envoyées aux pays neutres par les soins de l'Angleterre, où elle faisait part des instructions nouvelles données aux commandants de ces bâtiments. Ceux-ci n'engageront jamais les hostilités et ne feront pas usage des armes du bord, tant qu'on n'aura pas

(*) *R. G. D. I. P.* 1917. Doc. p. 59.

tiré sur eux. Pour apercevoir le but nettement pacifique de ces vaisseaux, il suffira de se rendre compte qu'ils ont été engagés pour un commerce ordinaire et qu'ils ont embarqué un chargement et des passagers dans la manière habituelle.

Voilà la thèse; elle fut violemment contestée par l'Allemagne dont la théorie consiste à refuser à un navire porteur de canons le caractère pacifique et à soutenir que les instructions anglaises données aux capitaines des vaisseaux, leur permettent d'attaquer les sous-marins, avant même que ces derniers aient fait usage de leurs armes. Par conséquent, l'Allemagne réclame pour les navires de commerce armés l'application pure et simple du traitement restrictif imposé aux bâtiments de guerre.

Nous voici de nouveau en présence de deux thèses contraires; pour essayer de les départager, nous allons faire appel aux documents neutres, en l'occurrence à la circulaire (*) des Etas-Unis d'Amérique du 19 septembre 1914 et au mémorandum (**) de la même Puissance en date du 25 mars 1916.

Ces textes admettent de prime abord l'armement d'un navire de commerce sans qu'il acquière *ipso facto* la qualité de navire de guerre; en revanche, les intentions belliqueuses de ce vaisseau, porteur d'armes et de munitions, seront présumées, jusqu'au moment où les propriétaires du bâtiment auront écarté cette présomption en rapportant la preuve que l'armement est purement défensif. Il y a des symptômes qui permettent de découvrir la véritable affectation du navire armé. Ce sont,

(*) *R. G. D. I. P.* 1915. Doc. p. 162.
(**) *R. G. D. I. P.* 1917. Doc. p. 67 à 75.

d'après les textes précités : le calibre des armes à feu, s'il n'excède pas six pouces; la petite quantité des armes; leur emplacement à l'arrière du vaisseau; l'exiguïté de l'approvisionnement en munitions; l'identité de l'équipage et des officiers par rapport au temps de paix; la direction du navire, s'il navigue vers un port de sa route commerciale habituelle, ou vers un port où il a l'intention de continuer son commerce d'avant-guerre; sa cargaison, si elle comprend des matières combustibles, ou si elle est formée d'articles de commerce impropres à l'usage d'un navire de guerre; le transport de passagers incapables de servir le belligérant dont il porte le pavillon, en particulier des femmes et des enfants; sa vitesse, si elle est faible. Voilà les symptômes sur lesquels on pourra s'appuyer pour détruire la présomption que le navire armé à un but offensif.

Et pour garantir la scrupuleuse application de ces règles, le Gouvernement des Etats-Unis, enjoignait aux autorités des ports de relâche, de visiter les navires, et de rendre compte à Washington des constatations qu'elles auraient pu faire.

D'autre part, le mémorandum du 25 mars 1916 précité, ajoute que « si le navire est porteur d'une commission ou d'ordres émanant d'un Gouvernement lui enjoignant, sous certaines peines, de procéder à des opérations agressives, ou s'il est démontré qu'il s'est livré à de telles opérations, il doit être considéré et traité comme navire de guerre. » « A défaut de témoignage suffisant, le Gouvernement neutre peut raisonnablement déduire des faits le *status* d'un navire de commerce armé qui fréquente ses eaux. » Il n'y a pas, mal-

heureusement, de règle de droit international positif qui énumère l'ensemble des faits permettant d'établir l'existence de cette présomption. C'est donc seulement par des documents probants, ou si la conduite agressive antérieure du navire a été dûment justifiée, qu'on pourra d'office le déclarer navire de guerre; sinon son état ne pourra être défini qu'en tenant compte de toutes les circonstances de fait. Il est donc admissible, en pratique d'autoriser l'entrée et la sortie des navires marchands armés, « sans qu'il soit fait obstacle à leurs actes de commerce légitimes. » Voilà la thèse des Etats-Unis.

La théorie allemande, acceptée par l'Autriche-Hongrie, est nettement opposée à celle-ci; elle qualifie de navires de guerre tous les vaisseaux marchands armés et réclame l'application pure et simple des conséquences qui découlent de cet état.

On peut croire que les Pays-Bas donnèrent leur adhésion à cette manière de voir; en effet, le 8 mars 1917, un navire anglais, le « Princess Melita », arrivé en Hollande, fut prévenu par les autorités néerlandaises qu'il serait interné, parce qu'il était armé. Le commandant fit jeter à la mer le lendemain même les canons et les munitions, et obtint alors l'autorisation de continuer son voyage vers Rotterdam.

Il semble que la meilleure solution consiste à vérifier dans chaque espèce déterminée l'état du navire; mais il reste bien entendu, que la présomption d'hostilité subsiste contre le vaisseau armé, jusqu'au moment où

(*) *J. C.* 1917. p. 1196.

elle est anéantie par la preuve contraire. S'il parvient à la connaissance du neutre, que le bâtiment armé a engagé des hostilités, il devra le considérer comme navire de guerre. Nous ne nions pas que la question de fait soit fort difficile à régler et qu'elle engage terriblement la responsabilité de la Puissance neutre. A quel moment le navire marchand peut-il commencer à se défendre? Jusqu'où vont les actes de défense? Un armement aussi relatif que celui des navires de commerce armés, ne leur permet, certes, pas de se livrer à un long combat naval, mais il n'en reste pas moins vrai qu'un seul projectile suffit pour couler un sous-marin. D'autre part, le navire de commerce a pourtant le droit de se défendre et l'on ne voit pas bien comment il le pourrait, s'il n'était pas armé de canons. La question est fort embarrassante.

Plusieurs Puissances neutres ont pris nettement position. La Colombie (*) a admis l'entrée des navires marchands dans ses ports (note du 27 avril 1916) à la condition que ceux-ci se comportent pacifiquement. Le Chili les autorise également à relâcher dans ses ports (**), mais veut être renseigné sur le nom du navire, son itinéraire, le rôle de l'équipage, la liste des passagers et des marchandises, l'aménagement et l'armement du navire. Si ces renseignements ne sont pas fournis, il considère le navire comme suspect; et si les vaisseaux ainsi armés se livrent à des attaques contre d'autres navires marchands sans défense, on les traitera comme des pirates, puisqu'ils ne font pas partie de la flotte de guerre de l'Etat.

(*) *R. G. D. I. P.* 1917. Doc. p. 60.
(**) *R. G. D. I. P.* 1916. Doc. p. 14.

Pour prendre position, et faute de mieux parce que nous croyons la responsabilité de la Puissance neutre engagée, nous accepterons la solution adoptée par la Société Grotius (*), dans sa séance du 18 décembre 1917. « En supposant que soit admis le droit pour les navires marchands d'être armés seulement pour leur défense, ces navires devront être admis dans des ports, rades et eaux territoriales dans les mêmes conditions que les navires marchands non armés. *Il appartient à chaque Puissance neutre intéressée de dire en quoi un armement peut être régulièrement considéré comme un armement purement défensif.* »

## SECTION IV

### *Deux cas particuliers de l'asile des prises.*

Pour terminer le Chapitre II de la présente étude, nous allons examiner non pas la question des prises dans son ensemble, car elle nous entraînerait hors du cadre de ce travail, mais nous voudrions signaler deux cas spéciaux relatifs à l'asile des prises, survenus au cours de la dernière guerre. Nous avons vu dans l'exposé du droit positif actuel (Chapitre I) que les conditions dans lesquelles une prise peut être admise à se réfugier dans les ports neutres, sont beaucoup plus strictes que celles

(*) *R. G. D. I. P.* 1919. p. 168. II. III.

imposées aux navires de guerre. L'Etat neutre, en effet, ne doit pas prêter la main à un acte de guerre commis au détriment de l'un des belligérants; du reste, tant que la prise n'a pas été validée par le jugement d'un Tribunal de prises, elle n'est qu'une possession de fait du capteur et non une propriété définitive. Il y a plus, car si la prise abuse de l'asile restreint qu'on lui accorde, la Puissance neutre a non seulement le droit, mais aussi le devoir de la remettre en liberté, faute de quoi, sa responsabilité serait engagée vis-à-vis du belligérant dont la prise porte le pavillon.

Ceci rappelé, nous allons examiner le premier des cas particuliers que nous avons annoncés. Il s'agit du vapeur allemand « Sundmark », capturé le 15 août 1914, rans la mer Rouge, par un navire anglais (*) et conduit à Suez, où il séjourna du 17 août, à 1 heure, au 18 août, à 9 heures, soit au total, approximativement, 32 heures. De là, le vaisseau fut dirigé par un équipage de prise sur Alexandrie. La relaxe du bâtiment fut demandée en vertu de la Convention de Constantinople de 1888 relative au régime du canal de Suez, parce que celle-ci n'autorise le ravitaillement des vaisseaux belligérants dans le canal ou dans ses ports d'accès qu'au cas de stricte nécessité; elle stipule aussi que le séjour à Port-Saïd ou à Suez ne saurait dépasser 24 heures, hors le cas de détresse : les navires de prise sont soumis aux mêmes règles que les navires belligérants. Le « Sundmark » ayant passé à Suez plus de 24 heures, sa prise ne devrait pas être maintenue.

La cause fut jugée le 3 août 1917 par le Conseil privé

(*) *J. C.* 1918. p. 736.

d'Angleterre, lequel reconnut qu'en effet la Convention de 1888 avait été violée par suite de la négligence du Gouvernement égyptien, chargé de veiller à l'exécution de cette Convention; s'il n'était pas capable d'exercer les pouvoirs nécessaires, il devait en référer au Gouvernement ottoman, sous le contrôle duquel il est placé. Or, dans l'espèce, ni l'un ni l'autre n'était intervenu : l'infraction gardait donc un caractère « platonique » et comme le Tribunal des prises n'est pas gardien de la Convention de 1888, et qu'aucune sanction n'a été prévue par elle, la validité de la prise est maintenue.

Il appartenait donc, en premier lieu, au Gouvernement égyptien, de réclamer la relaxe de la prise, ou, à son défaut, au Gouvernement ottoman. Il faut noter qu'à la date du 18 août 1914, la Turquie n'était pas belligérante et qu'elle eût pu, le cas échéant, faire valoir les droits de son vassal. Nous croyons ce jugement exact, car il nous semble que le belligérant, s'il n'est pas saisi d'une réclamation de l'Etat neutre, premier intéressé, n'a aucune raison de renoncer à la propriété de la prise.

L'autre affaire spéciale, aussi très intéressante, se rapporte à un vapeur anglais, l'" « Appam ». Ce paquebot (*), se rendant d'un port de l'Afrique occidentale à Liverpool, fut surpris, le 15 janvier 1916, par le croiseur allemand « Mœwe ». Il se trouvait alors à 1,600 milles du port allemand le plus proche et à 3,000 milles de Newport-News, port de l'Etat de Virginie (U. S.). Le « Mœwe » mit à bord de sa prise un équipage composé d'un officier et de 22 marins allemands. Le navire arriva

(*) *R. G. D. I. P.* 1917, p. 109 et *J. C.* 1918, p. 147.

en bon état le 1er février 1916 et bien approvisionné sur les côtes de Virginie, sans être accompagné du navire capteur. L'ambassade d'Allemagne demanda l'internement du vaisseau et de son équipage anglais en vertu de l'article 19 du traité (*) du 11 juillet 1799 entre les Etats-Unis et la Prusse ainsi libellé : « Les vaisseaux de guerre publics et particuliers des deux parties contractantes pourront conduire, en toute liberté, partout où il leur plaira, les vaisseaux et effets qu'ils auront pris sur leurs ennemis, sans être obligés de payer aucuns impôts, charges ou droits, aux officiers de l'Amirauté des douanes ou autres. Ces prises ne pourront être non plus ni arrêtées, ni visitées, ni soumises à des procédures légales, en entrant dans le port de l'autre partie, mais elles pourront en sortir librement, et être conduites, en tout temps, par le vaisseau preneur, aux endroits portés par les commissions, dont l'officier commandant ledit vaisseau sera obligé de faire montre. »

Un Tribunal de prises allemand valida entre temps la prise de l' « Appam » et l'attribua à ses capteurs.

Les propriétaires anglais du navire saisirent la Cour fédérale du district de Norfolk d'une demande en revendication du navire et de sa cargaison. Cette Cour, dans un arrêt du 29 juillet 1916, déclara l'Allemagne déchue de ses droits sur la prise, parce que le vaisseau avait été amené dans le port américain avec l'intention de l'y laisser indéfiniment, ce qui constituait une violation de la neutralité américaine. De plus, d'après l'article 19 invoqué, les prises ne peuvent être amenées que sous convoi d'un navire de guerre et pour une des

(*) *R. G. D. I. P.* 1917. p. 109 en note.

causes temporaires admises par le droit international. Au surplus, la Cour n'avait pas à tenir compte de la sentence de capture prononcée par un tribunal étranger, et ordonnait la restitution du navire et de la cargaison à ses propriétaires.

L'Allemagne fit appel de cette décision devant la Cour Suprême des Etats-Unis; l'arrêt (*) de cette Cour, rendu le 8 mars 1917, contient la confirmation complète du premier arrêt. Elle estime que le navire « Appam » ne se trouvait pas dans un des cas où le droit international permet aux prises de pénétrer temporairement dans les eaux neutres (manque de combustible ou de provisions, mauvais état de la mer, besoin de réparations). Les Etats-Unis ont ratifié les articles 21 et 22 de la Convention XIII de La Haye, mais non l'article 23 qui permet au neutre de mettre la prise sous séquestre jusqu'à la décision du Tribunal des prises. La Cour écarte, en second lieu, l'application de l'article 19 du traité de 1799, parce que l' « Appam » n'était pas accompagné de son capteur; cette prise n'était pas entrée dans le port américain pour attendre son transfert dans un port allemand, mais pour y séjourner indéfiniment; or, un refuge illimité n'a pas été prévu par le traité de 1799, qui vise l'asile temporaire. Sur le troisième point, la Cour décide qu'elle n'a pas à tenir compte de la sentence rendue par le Tribunal de prises étranger.

Ayant ainsi épuisé la matière de ce Chapitre II nous allons, dans la dernière partie de cette étude, rechercher quelle est la tendance actuelle du droit international.

---

(*) *J. C.* 1918. p. 151 et s.

## CHAPITRE III

### Tendance actuelle du droit international.

Après avoir fait connaître les règles actuelles concernant le droit d'asile dans la guerre maritime et avoir exposé les questions spéciales dont la dernière guerre a amplifié l'importance, nous voudrions essayer, pour terminer cette étude, d'indiquer l'orientation du droit international dans la matière qui nous occupe.

Dès l'abord on doit supposer que les Puissances neutres, molestées et lésées dans leurs intérêts vitaux par des belligérants souvent sans scrupules, ont cherché à s'abriter contre de pareilles éventualités et on peut croire que dans un avenir assez prochain, elles s'efforceront d'écarter de leur territoire les navires de guerre belligérants d'une façon quasi absolue.

En fait, la tendance du droit international est bien nette : elle est essentiellement restrictive. C'est ce que nous allons chercher à démontrer en nous appuyant d'abord sur les déclarations successives de neutralité

faites par plusieurs Etats neutres au cours de la guerre 1914-1919 et ensuite en faisant appel aux résolutions adoptés par l'Institut américain de Droit international dans sa session de La Havane (*) (janvier 1917).

Il est facile de constater que les déclarations de neutralité mises en vigueur en août 1914 par un certain nombre de Puissances ont un caractère plutôt libéral, quoique conforme à l'esprit et au texte de la XIII[e] Convention de La Haye; mais peu à peu, en vertu de « l'expérience acquise » et par suite de la fréquence des incidents, les mêmes Etats, usant de la liberté que leur laissait ladite Convention, éprouvaient le besoin de modifier leurs déclarations primitives — cela, pendant le cours même de la guerre — et malgré le préambule de la Convention en question.

Prenons par exemple la déclaration de neutralité de l'Uruguay (**) du 7 août 1914. Elle autorise dans son article 5 le séjour des navires de guerre belligérants dans ses ports pour une durée maxima de 72 heures. Cette mesure se trouve rapportée par une autre décision du 15 décembre 1914, limitant dorénavant la durée de l'asile à accorder auxdits navires à 24 heures.

Etudions maintenant la déclaration (***) du ministère des relations extérieures du Chili du 14 octobre 1914; nous y lisons : « En ce qui concerne l'application de l'article 19 de la Convention n° XIII de La Haye du 18 octobre 1907, au sujet de l'approvisionnement en

(*) Il est regrettable que nous ne puissions indiquer l'opinion de l'*Institut de Droit International* sur toutes ces questions nouvelles; celui-ci ne s'est pas réuni depuis la session d'Oxford. (1913).

(**) *R. G. D. I. P.* 1915. Doc. p. 190 et 198.

(***) *R. G. D. I. P.* 1916. Doc. p. 10 et 14.

charbon des navires de guerre belligérants dans les ports neutres, il faut entendre par le port le plus proche de leur propre pays dont parle l'article 19, un port de la métropole et non pas le port d'une colonie ». Donc, c'est l'indication d'une tendance libérale, les colonies des belligérants étant en principe plus rapprochées du Chili que les ports de la métropole. Mais dans le décret du 15 décembre 1914, le Chili restreint la quantité de charbon à fournir aux navires de guerre des nations belligérantes au point qu'elle ne doit pas « excéder la quantité nécessaire pour atteindre le premier port charbonnier voisin ». Le but de cette mesure est exposé dans les considérants du décret : le port national le plus proche des belligérants est déjà si éloigné du Chili, que la quantité de charbon délivrée aux navires leur permet de se livrer dans le Pacifique à des opérations militaires.

Il n'est pas difficile de s'en convaincre; il suffit de jeter les yeux sur une carte de l'Amérique pour comprendre avec quelle facilité un belligérant peut éluder les règles posées par la Convention de La Haye. Les petits Etats maritimes sont en effet si nombreux et si rapprochés (au centre surtout) qu'un navire de guerre peut aller se ravitailler tantôt chez l'un, tantôt chez l'autre jusqu'à expiration du délai de trois mois, passé lequel, il peut recommencer ses approvisionnements; malgré cela, il n'aura pas beaucoup déplacé son champ d'opérations. La quantité de charbon délivrée pour atteindre le port national le plus proche est si importante, qu'elle peut permettre au vaisseau belligérant de faire une longue croisière dans l'Océan. Nous faisons déjà valoir cet argument en faveur de la thèse de prohibition presque complète que nous exposerons ci-dessous.

La déclaration de neutralité (*) des Pays-Bas est encore plus rigoureuse : dès sa publication, en date du 5 août 1914 (art. 4), elle interdit aux navires de guerre belligérants d'entrer dans les eaux hollandaises, celles des colonies exceptées, sauf les cas d'avaries et de mauvais état de la mer.

Cette règle peut paraître très rigoureuse aux partisans d'un large droit d'asile dans les eaux neutres; nous n'y voyons qu'un indice de plus en faveur de la thèse que nous soutiendrons, à savoir la prohibition presque totale de l'asile. Le Gouvernement des Pays-Bas avait déjà été très loin dans cet ordre d'idées, puisqu'il ne considérait même pas la maladie ou le manque d'eau comme cas de force majeure suffisants pour permettre l'entrée dans les eaux néerlandaises.

La Hollande, en adoptant cette ligne de conduite, usait de la libre faculté laissée aux Etats par la Convention de La Haye de 1907, de modifier leurs propres règles en matière de neutralité maritime; mais aussi, par une sage mesure de prévoyance et par suite de sa situation géographique, elle cherchait à éviter toute violation de sa neutralité et à écarter toutes les sources d'éventuelles difficultés avec les belligérants. Les faits ont confirmé cette façon de voir; comme nous l'avons dit plus haut, nombreux furent les navires — et spécialement les sous-marins — qui vinrent se réfugier dans ses eaux. Si des combats navals plus fréquents entre flottes de guerre ennemies avaient eu lieu, il est fort probable qu'elle aurait été davantage inquiétée dans ses rapports avec les belligérants. La situation de neutre ne va pas

(*) *R. G. D. I. P.* 1915. p. 177. Doc.

sans inconvénients, et une Nation, agissant dans l'esprit de la plus stricte impartialité, peut se voir reprocher par l'un des belligérants, (voire même par les deux camps adverses,) l'octroi d'une faveur soi-disant accordée à son rival, au sujet de la même décision. On comprend donc aisément que pour couper court à toutes ces difficultés et à ces réclamations incessantes des Etats en guerre, les Puissances neutres n'aient d'autre but que d'éloigner le plus possible de leur territoire, les belligérants.

Rappelons pour mémoire le sens restrictif de l'ordonnance suédoise du 19 juillet 1916 et du décret norvégien du 13 octobre 1916 que nous avons étudiés plus haut.

Les décisions de l'Espagne varièrent aussi pendant le cours de la guerre. Cette Puissance avait d'abord admis dans un décret du 7 août 1914 l'application pure et simple « des principes du droit international public ». Trois ans plus tard, elle jugeait la Convention de 1907 « trop générale et trop abstraite », et trouvait l'évolution plus rapide dans l'ordre des faits que dans celui du droit. En effet, les moyens militaires employés par les belligérants prenaient une extension prodigieuse; pour ces divers motifs, un décret royal (*) du 29 juin 1917 (art. 1er) prohiba à tous les navires sous-marins belligérants la navigation dans les eaux territoriales et l'entrée dans les ports de l'Espagne. La sanction prévue en cas d'infraction, était l'internement du navire. Seuls les sous-marins neutres étaient admis, à la condition de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon national.

(*) *J. C.* 1918. p. 365.

A vrai dire l'Allemagne n'était point satisfaite d'une telle mesure, prise pourtant en conformité des règles du droit international en vigueur. Il est certain que la nouvelle décision espagnole devait entraver la guerre sous-marine conduite par elle avec tant d'âpreté. Mais, si ce régime nouveau lui causait un préjudice, n'est-ce pas à dire qu'elle tirait auparavant du fait de l'asile dans les eaux espagnoles, un avantage spécial formellement contraire à la neutralité ? C'est bien ce que nous croyons. Une décision quelconque prise par un Etat neutre en pleine guerre, s'appliquant en principe également à tous les belligérants, avantage presque toujours l'un d'eux aux dépens de l'autre. Dans le cas présent, tout en reconnaissant la régularité au point de vue juridique, de la décision espagnole, nous admettons qu'il y avait désavantage pour l'Allemagne. Situation de fait, dira-t-on, provenant de l'emplacement géographique des Etats, fixé par l'histoire des Nations, et que nul n'ignore à l'ouverture des hostilités. Cela peut être vrai, mais si une Puissance neutre a la faculté, au cours d'une guerre, de modifier comme elle l'entend les règles de neutralité qu'elle avait d'abord édictées, sous réserve de l'égalité de traitement des belligérants, et du respect des conventions, nous prétendons qu'on peut l'accuser de ne pas observer une stricte neutralité. Il nous semble que l'Etat neutre qui désire rester pleinement étranger à un conflit a tout intérêt à prohiber absolument l'entrée de ses ports, rades et eaux territoriales aux navires de guerre belligérants; bien plus, nous pensons que c'est la seule façon d'être vraiment neutre.

Hâtons-nous pourtant de faire une exception à ce

principe, en faveur des droits de l'Humanité. Tout navire de guerre belligérant, fuyard, avarié, en détresse pour une cause quelconque, sera admis au bénéfice de l'asile, mais devra être interné par les soins de l'Etat neutre jusqu'à la fin des hostilités. En d'autres termes, nous proposons l'application pure et simple des principes admis dans la guerre terrestre.

Conformément à la thèse exposée ci-dessus, cette règle ne serait pas applicable aux navires de commerce armés pour leur propre défense, que nous considérons comme pacifiques. Il faut admettre aussi le libre transit des navires de guerre dans les détroits territoriaux faisant communiquer deux mers libres et leur passage dans les eaux territoriales neutres s'il n'a pas été formellement interdit.

Quant aux prises, une solution si rigoureuse ne semble pas pouvoir être adoptée; en effet, la prise peut être arrêtée au moment où elle va manquer de combustible et d'approvisionnements, et dès lors, elle aura un besoin urgent de faire escale dans un port neutre. Pour éviter la solution radicale qui consiste à détruire les prises, nous croyons qu'il est préférable d'admettre une exception en leur faveur et de leur permettre d'entrer dans les ports neutres, escortées ou non, mais sans pouvoir dépasser les limites admises par le droit actuel.

Et d'ailleurs, ces propositions ne se rapprochent-elles pas beaucoup des résolutions adoptées par l'Institut américain de Droit International ? Déjà à la session de Washington, en décembre 1915, janvier 1916, les délégations du Chili et de Cuba (*) proposaient que « les

(*) *R. G. D. I. P.* 1917, p. 120.

navires de guerre des belligérants ne pussent pénétrer dans les eaux neutres, sauf nécessité impérieuse, et force majeure dûment justifiée ». Le projet de règlement de la neutralité maritime adopté dans la session de La Havane (*) (22-27 janvier 1917) décide (art. 15) : « Les navires de guerre des belligérants n'auront pas accès aux ports, rades et eaux territoriales des Puissances neutres, sauf le cas de force majeure dûment justifiée. Ils n'y pourront réparer leurs avaries que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation. L'autorité neutre constatera la nature des réparations à effectuer, lesquelles devront être exécutées le plus rapidement possible. Ces navires devront quitter le port, immédiatement après qu'aura cessé la force majeure. Il est spécialement interdit auxdits navires de guerre de renouveler ou d'augmenter leurs approvisionnements militaires ou leurs armements ou de compléter leurs équipages. — Le besoin de ravitaillement, de combustible ou d'approvisionnement n'est pas une cause de force majeure qui autorise un navire de guerre à entrer dans les ports, rades ou eaux juridictionnelles des Puissances neutres ». Il ne resterait donc comme cas d'asile tolérés que l'état de la mer et les avaries.

Cette idée de restriction du droit d'asile semble donc avoir été acceptée en principe par plusieurs Etats et par une partie de la doctrine. Nous l'avons admise par anticipation, et nous l'avons même renforcée par l'internement obligatoire des navires réfugiés. Les nations neutres pourront voir là une notable simplification du regime de la neutralité ; cette règle publiée dès le temps

(*) *R. G. D. I. P.* 1918, p. 234 et s.

de paix serait connue des belligérants et pourrait leur être opposée, sans qu'ils y voient un acte inamical.

Il est vrai qu'une objection a été faite à cette théorie. On nous répond : si vous supprimez le droit d'asile, vous allez favoriser l'éclosion de nouvelles guerres de conquête, ayant pour but d'acquérir des colonies ou tout simplement des concessions sur certains territoires éloignés, en vue d'y faire des dépôts de vivres, de charbon, de munitions, et afin de permettre aux navires belligérants de venir s'y ravitailler, s'y reposer, et s'y réparer au besoin.

Cette objection ne nous semble pas décisive. On peut obtenir sinon des colonies, du moins des concessions territoriales pacifiquement soit par des conventions, soit par achat. Il en résultera qu'en pratique les belligérants prendront leurs précautions pour ne pas approcher des rivages neutres et pour embarquer toutes les provisions nécessaires. Dans la toute récente guerre, n'avons-nous pas vu des sous-marins allemands, navires relativement petits cependant, traverser les océans et transporter le lieu du combat à des milliers de kilomètres de leur territoire national ? Et au cas particulier, l'Allemagne ne disposait d'aucune côte hospitalière pour appuyer une si longue croisière. La Hollande lui fermait ses ports, l'Angleterre et la France étaient belligérantes. Le rayon d'action d'une flotte de guerre s'étend donc de plus en plus, d'où ressort la moins grande nécessité des dépôts. Nous maintenons donc notre point de vue et pensons qu'au lieu de motiver de nouvelles

guerres, l'absence de points d'appui disséminés sur toute la surface du globe peut aussi arrêter un belligérant prêt à recourir à la force des armes s'il pressent qu'il aura de grosses difficultés de ravitaillement.

# CONCLUSIONS

Par ce troisième chapitre, nous terminons l'examen du programme que nous avions tracé. Nous avons cherché à montrer aussi nettement que possible le processus du droit d'asile dans la guerre maritime depuis ses origines connues jusqu'à ses plus récentes manifestations au cours des dernières hostilités. Certes, ce n'est pas sans avoir subi les pires épreuves, ni sans être passés par des vicissitudes multiples que les principes de la neutralité maritime ont pu se dégager de la pénombre où ils sont restés plongés du XV[e] au XIX[e] siècle.

A bien examiner ce processus, l'on se rend facilement compte qu'il a amené peu à peu sinon encore le triomphe complet et définitif de la thèse restrictive, du moins sa constante et indéniable progression. Jadis issue de la pratique des conventions d'amitié empreintes de libéralité et trop souvent partiales, la conception de l'asile est devenue de plus en plus étroite et rigoureuse, à partir du moment où les Etats neutres ont pris nettement conscience de leurs droits et devoirs et de leurs responsabilités.

Il nous a toujours semblé que l'interprétation stricte était la plus conforme à la notion de neutralité sainement comprise, c'est-à-dire envisagée au point de vue du droit pur, idéal, dégagé de toute basse considération d'intérêt, et si l'on faisait de la tendance restrictive, telle que nous l'avons énoncée dans notre précédent chapitre, la règle de l'avenir, l'on parviendrait, pensons-nous, à fixer les droits et devoirs des Etats neutres avec une précision telle, que la plupart des difficultés soulevées par l'application de la neutralité maritime seraient d'avance résolues.

Sans aucun doute, la quasi suppression du droit d'asile ne permettra pas de créer une égalité de fait rigoureuse et absolue dans les hostilités futures; les belligérants puissants, disposant sur tous les points du globe de possessions où ils peuvent puiser les ressources nécessaires à la conduite d'une longue guerre maritime, tireront de notre interprétation de l'asile un avantage bien plus considérable que les Puissances continentales, limitées à leur seul territoire métropolitain.

Cette constatation ne nous arrête pas; il s'agit là d'un fait accompli, consacré au cours des siècles par la lente évolution de l'Histoire, et qui ne se discute pas plus que la situation géographique des Etats modernes. Nos efforts ont eu seulement pour but de faciliter la tâche des Puissances neutres en cas de conflit maritime, en leur permettant de se tenir le plus possible à l'écart des hostilités par la suppression de toute latitude d'interprétation dangereuse, de leur part, et d'affirmer l'existence de leurs droits à l'encontre de ceux des belligérants. Telles ont été d'ailleurs les intentions de la 2e Confé-

rence de la Paix, et en toute justice, il faut lui reconnaître le grand mérite d'avoir réussi à concilier des thèses totalement contradictoires, et entrepris avec succès la codification si délicate des principes de la neutralité.

Il est à souhaiter que de nouvelles Conférences se réunissent dans un avenir très prochain pour compléter l'œuvre si bien commencée, et que pleinement convaincues par l'expérience terrible des années passées, de la néfaste insuffisance des lois internationales, elles s'efforcent d'exprimer dans des règles nettes, impératives, et surtout pourvues de sanctions, les droits et les obligations qui incombent aux Puissances neutres et belligérantes en cas de guerre maritime.

La complexité et la difficulté d'un pareil travail ne sont pas douteuses, pour la raison bien simple que personne ne connaît l'avenir; les faits sont l'objet d'une évolution souvent si rapide, que la doctrine et surtout les conventions internationales peuvent se trouver en défaut, et être rapidement devancées. Qui pourrait prévoir dès maintenant la forme des hostilités futures? Qui serait capable d'indiquer les armes nouvelles dont on fera alors usage ou de préciser la tactique et d'imaginer les procédés de défense de l'avenir? Que deviendra le droit de la guerre au cours des temps?

Peut-être est-il permis d'espérer que la Ligue des Nations, groupant désormais les intérêts de tous les Etats — grands et petits — et faisant sentir plus nettement la solidarité étroite qui lie — de gré ou de force — tous les Peuples entre eux, sera capable d'imposer aux Gouvernements la solution pacifique des conflits et de ga-

rantir l'exécution de ses décisions par des sanctions efficaces. S'il en était ainsi, elle épargnerait à l'avenir aux populations pour la plupart essentiellement pacifistes, les scènes d'horreur et de violence qui, depuis six années, ont ensanglanté le monde, et cela constituerait sûrement le plus grand pas de l'Humanité vers le Progrès.

---

Vu :
*Nancy, le 18 Juin 1920.*
Le Professeur délégué,
A. CHRÉTIEN.

Vu :
*Nancy, le 19 Juin 1920.*
Le Doyen,
Fr. GÉNY.

*Vu et permis d'imprimer.*
Nancy, le 19 juin 1920.

Le Recteur de l'Académie,
Ch. ADAM.
*Membre de l'Institut.*

# BIBLIOGRAPHIE

## I. OUVRAGES GÉNÉRAUX


ALCORTA. — Cours de Droit International Public, 1887.

AZUNI. — Droit maritime de l'Europe. Paris, 1805.

*BLUNTSCHLI. — Le Droit International Codifié. Paris, 1886.

*BONFILS-FAUCHILLE. — Manuel de Droit International Public, 1908.

BULMERINCQ. — Das Völkerrecht, 1887.

*BRY. — Précis élémentaire de Droit International Public, 1891.

*CALVO. — Le Droit International théorique et pratique, 1888.

*CARNAZZA-AMARI. — Traité de Droit International Public, 1880.

CHRÉTIEN. — Principes du Droit International Public, 1893.

DESCAMPS. — Le droit de la paix et de la guerre. Paris, 1898.

*DESPAGNET. — Cours de Droit International public, 1910.

*DUPUIS. — Le Droit de la guerre maritime, 1899-1911.

Einicke. — Rechte und Pflichte der Neutralen Mächime Seekriege.

*Fiore. — Traité de Droit International Public, 1886.

*Fiore. — Le Droit International Codifié, 1890. Trad. Chrétien.

Focherini. — Della condizione giuridica dei belligeranti in territorio neutro, 1906.

*Funck-Brentano et Sorel. — Précis du Droit des Gens, 1887.

Galiani. — De deveiri dei principi neutrali. Naples. 1782.

*Gessner. — Le droit des neutres sur mer, 1876.

Grotius. — Du droit de la guerre et de la paix. Paris, 1867.

*Hall. — A treatise on International Law, 1890.

*Hautefeuille. — Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime, 1858.

*Heffter. — Le Droit International de l'Europe, 1873.

*Holtzendorff (De). — Handbùch des Vőlkerrechts, 1887.

*Holtzendorff (De). — Eléments de Droit International Public, 1891. Trad. Zographos.

*Kleen. — Lois et usages de la neutralité, 1898.

*Lawrence. — The principles of International Law, 1911.

*Liszt (Von). — Das Vőlkerrecht, 1906.

Lorimer. — The institutes of International Law, 1885. Trad. Nys.

Mandelstamm. — Guerre maritime et neutralité.

*Martens (De). — Traité de Droit International, 1883-1887.

Martens (De). — Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe. Paris, 1864.

*Mérignhac. — Traité de Droit International Public.

*Nys. — Le droit international, les principes, les théories, les faits. Paris, 1904.

*Oppenheim. — International Law, 1906.

*Ortolan. — Règles internationales et Diplomatie de la mer. 1864.

*Pérels. — Manuel de Droit Maritime International, 1884.

*Piédelièvre. — Précis de droit international public, 1894-1895.

*Pierantoni. — Trattato di Diritto Internazionale, 1881.

*Pillet. — Le droit de la guerre, 1893.

Pillet. — Les lois actuelles de la guerre. Paris 1898.

*Pradier-Fodéré. — Traité de Droit International Européen et Américain, 1885.

*Rivier. — Principes du Droit des gens, 1896.

*Stier-Sommlo. — Handbùch des Vőlkerrechts, 1914.

Travers-Twiss. — Law of Nations, 1875.

Travers-Twiss. — Le Droit des Gens, 1889.

*Ulmann. — Vőlkerrecht, 1908.

Vattel. — Le droit des gens, 1758.

*Westlake. — International Law, 1904-1907.

*Wharton. — A Digest of the International Law of the U. S. 1887.

Wheaton. — Eléments de droit international. Leipzig, 1874.

*Woolsey. — Introduction to the Study of International. Law, 1888.

## II. OUVRAGES SPÉCIAUX

BENTWICH. — The Declaration of London.

*BENTWICH .— Students leading cases and statutes on international law. 1913.

*CHRÉTIEN. — Cours de Doctorat. Nancy. 1912-1913.

DANINOS. — Du droit d'asile dans les ports neutres. Paris 1903.

DONIOL. — L'introduction pour la France du droit des neutres dans le droit public maritime. 1889.

*DONKER-CURTIUS. — Des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres. Bordeaux 1907.

*DUPUIS. — Rapport sur l'hospitalité neutre dans la guerre maritime. Annuaire I. D. I. 1910. T. 23.

*FÉRY. — Les navires de guerre belligérants dans les eaux neutres. Nancy 1911.

FRANÇOIS. — Duikboot en Volkenrecht. Leyde 1919.

*GABORIT. — Questions de neutralité maritime soulevées par la guerre russo-japonaise. Paris 1906.

*GUILLAUME. — Admission des bâtiments de guerre étrangers dans les eaux et ports belges. 1901. (R. D. I. L. C. )

*LAMY. — Admission et séjour des vaisseaux de guerre belligérants dans les ports neutres. Paris 1906.

LEMONON. — La seconde Conférence de la Paix. Paris 1908.

*LÉVY-BOUILLIER. — De l'asile accordé aux vaisseaux de guerre belligérants dans les ports neutres. Paris 1912.

*Martin. — Essai sur les droits et devoirs des Etats étrangers à une guerre à l'égard des navires belligérants dans les ports neutres. Dijon 1912.

Meurer. — Das Gastrecht der Schiffe im Krieg und Frieden. Berlin 1918.

Nys. — Le charbon et les devoirs des neutres. J. C. 1906, p. 923.

Ottolenghi. — Il diritto dei neutri secondo la XIII Convenzione dell' Aja del 17 ottobre 1907. *Rivista di diritto internazionale.* 1907.

Passénaud. — De l'attitude des neutres vis à vis des escadres belligérantes. Paris 1906.

Passy. — L'asile maritime en temps de guerre.

Pchedecki. — Le droit international maritime et la grande guerre. Paris 1916.

*Pépy. — Les problèmes soulevés par l'asile maritime en temps de guerre et la deuxième Conférence de la Paix. Paris 1913.

*Perrinjaquet. — La guerre commerciale sous-marine. R. G. D. I. P. 1917. p. 226, et s.

*Pilidi. — Du combustible en temps de guerre. Paris 1909.

*Renault. — Les deux Conférences de la Paix. 1909.

*Renault. — Rapport présenté à la Conférence sur le projet d'une convention... etc. Deuxième Conférence de la Paix. La Haye. 1907.

Schopfer. — Le principe juridique de la neutralité et son évolution dans l'histoire du droit de la guerre. Lausanne 1894.

*Veilhaut. — Les vaisseaux belligérants et l'asile dans les eaux neutres. Paris 1907.

Verraes. — Les lois de la neutralité. Bruxelles 1905.

III. REVUES - PERIODIQUES - RECUEILS.

*Revue générale de droit international public. (R. G. D. I. P.)

*Revue de droit international et de législation comparée. (R. D. I. L. C.)

*Journal de droit international privé. (J. C.)

*Revue d'histoire diplomatique. (R. H. D. )

*Revue politique et parlementaire. (R. P. P.)

*Annuaire de l'Institut de Droit International (A. I. I.)

Recueil général des traités par de Martens. 1761-1874.

*Deuxième Conférence de la Paix. La Haye, 1907.

*Les deux Conférences de la Paix. Paris, 1909.

Corps diplomatique, par Du Mont.

Traités de commerce et de navigation, par Hauterive et Cussy.

---

*N. B. Les ouvrages marqués d'un astérisque ont été consultés.*

# TABLE DES MATIÈRES

*Introduction.* — Notions sur la neutralité. Terminologie, définitions ..... 5
*Historique* ..... 14

CHAPITRE I

Droit actuel en matière de neutralité maritime créé par la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 . 25
*Section I.* — Règles relatives à la durée du séjour et au nombre des navires admis à l'asile ..... 33
*Section II.* — Réparations et approvisionnements ..... 39
§ 1. — Réparations ..... 41
§ 2. — Approvisionnements ..... 42
a) fourniture de vivres ..... 44
b) fourniture de combustible ..... 44
*Section III.* — L'asile des prises ..... 51

CHAPITRE II

Applications nouvelles des principes de l'asile maritime, au cours de la guerre 1914-1919 ..... 57
*Section I.* — Les sous-marins de guerre ..... 58
*Section II.* — Les sous-marins de commerce .... 68
*Section III.* — Les navires de commerce armés 72
*Section IV.* — Deux cas particuliers de l'asile des prises ..... 79

CHAPITRE III

Tendance actuelle du Droit International..... 84
Conclusions ..... 94
Bibliographie ..... 98